ANADOLU ÜNİVERSİTESİ

anadolum eKampüs

anadolum eKampüs ve anadolu mobil

dilediğin yerden,
dilediğin zaman,
öğrenme fırsatı!

(ekampus.anadolu.edu.tr)

(mobil.anadolu.edu.tr)

ekampus.anadolu.edu.tr

- Takvim
- Duyurular
- Ders Kitabı (PDF)
- Epub
- Html5
- Video
- Canlı Ders
- Sesli Kitap
- Ünite Özeti
- Sesli Özet
- Sorularla Öğrenelim
- Alıştırma
- Deneme Sınavı
- İnfografik
- Etkileşimli İçerik
- Bilgilendirme Panosu
- Çıkmış Sınav Soruları
- Sınav Giriş Bilgisi
- Sınav Sonuçları
- Öğrenci Topluluklari

AOSDESTEK
AÇIKÖĞRETİM DESTEK SİSTEMİ

aosdestek.anadolu.edu.tr

444 10 26

www.anadolu.edu.tr

/AOFAnadolum /Anadolu_Univ instagram.com/anadoluuniv

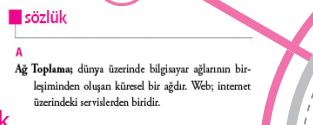
AÖF Kitapları Öğrenci Kullanım Kılavuzu

Öğrenme çıktıları

Bölüm içinde hangi bilgi,beceri ve yeterlikleri kazanacağınızı ifade eder.

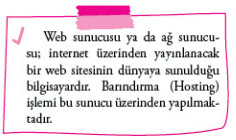
Bölüm Özeti

Bölümün kısa özetini gösterir.



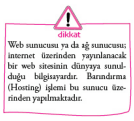
Sözlük

Bölüm içinde geçen önemli kavramlardan oluşan sözlük ünite sonunda paylaşılır.



Tanım

Bölüm içinde geçen önemlikavramların tanımları verilir.

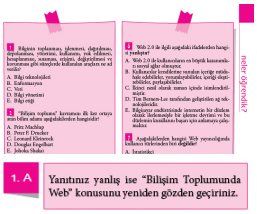


Dikkat

Konuya ilişkin önemli uyarıları gösterir.

Karekod

Bölüm içinde verilen karekodlar, mobil cihazlarınız aracılığıyla sizi ek kaynaklara, videolara veya web adreslerine ulaştırır.



Neler Öğrendik ve Yanıt Anahtarı

Bölüm içeriğine ilişkin 10 adet çoktan seçmeli soru ve cevapları paylaşılır.

Öğrenme Çıktısı Tablosu

Araştır/İlişkilendir/Anlat-Paylaş

İlgili konuların altında cevaplayacağınız soruları, okuyabileceğiniz ek kaynakları ve konuyla ilgili yapabileceğiniz ekstra etkinlikleri gösterir.

Yaşamla İlişkilendir

Bölümün içeriğine uygun paylaşılan yaşama dair gerçek kesitler veya örnekleri gösterir.

Araştırmalarla İlişkilendir

Bölüm içeriği ile ilişkili araştırmaların ve bilimsel çalışmaları gösterir.

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ

İdâre Hukukuna Giriş

Editör

Doç.Dr. Mustafa AVCI

Yazarlar

BÖLÜM 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 Prof.Dr. Ramazan YILDIRIM

T.C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ YAYINI NO: 3746
AÇIKÖĞRETİM FAKÜLTESİ YAYINI NO: 2561

Bu kitabın basım, yayım ve satış hakları Anadolu Üniversitesine aittir.
"Uzaktan Öğretim" tekniğine uygun olarak hazırlanan bu kitabın bütün hakları saklıdır.
İlgili kuruluştan izin almadan kitabın tümü ya da bölümleri mekanik, elektronik, fotokopi, manyetik kayıt veya başka şekillerde çoğaltılamaz, basılamaz ve dağıtılamaz.

Copyright © 2018 by Anadolu University
All rights reserved
No part of this book may be reproduced or stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means mechanical, electronic, photocopy, magnetic tape or otherwise, without permission in writing from the University.

Grafik Tasarım ve Kapak Düzeni
Prof.Dr. Halit Turgay Ünalan

Dizgi ve Yayıma Hazırlama
Gizem Dalmış
Saner Coşkun
Diğdem Koca
Halil Kaya
Zülfiye Çevir
Kader Abpak Arul
Kağan Küçük
Dilek Kaleci
Nihal Sürücü

İDÂRE HUKUKUNA GİRİŞ

E-ISBN
978-975-06-2427-8

Bu kitabın tüm hakları Anadolu Üniversitesi'ne aittir.

ESKİŞEHİR, Ağustos 2018

2348-0-0-0-2509-V01

İçindekiler

BÖLÜM 1 İdâre Teşkilatı

Giriş 3
Türk İdâre Teşkilatına Hâkim Olan Genel İlkeler 3
İdârenin Kanuniliği İlkesi 3
İdârenin Teşkilatlanma Biçimleri 8
(Kamu Tüzel Kişiliklerinin Türleri) 8
Devlet İdâresi (Genel İdâre / Merkezî İdâre) 8
Başkent Teşkilatı 8
Yerel Yönetimler 15
İl Özel İdâreleri 15
Kamu Kurumları 19
Faaliyet Konularına Göre Kamu Kurumları 19
Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Teşekkülleri 22

BÖLÜM 2 Kamu Görevlileri

Giriş 33
Kamu Görevlileri Kavramı 33
Geniş Anlamda Kamu Görevlileri 33
Dar Anlamda Kamu Görevlileri 33
Kamu Görevlileri Kavramının Muğlaklığı (Anlaşılmazlığı) 33
Kamu Görevlilerinin Çeşitli Açılardan Sınıflandırılması 34
Göreve Alınmaları Yönünden 34
Ücret Yönünden 34
Süre Yönünden 34
Aslî ve Yardımcı Olmaları Yönünden.. 35
Uygulanan Hukuk Dalları Yönünden . 35
Anayasa ve Devlet Memurları Kanunu Yönünden 35
Devlet Memurluğu ve Memurluk Mesleği . 36
Genel Olarak Devlet Memurluğu 36
Memurluk Mesleği 39
Memurların Değerlendirilmesi 44
Memurlar Hakkında Disiplin Soruşturması 45
Memurların Ücret Rejimi ve Yükselmeleri 46
Memurların Malî Sorumluluğu 46
Memurluk Statüsünde Kısıntı Yapan Durumlar ve Memurluğun Sona Ermesi 47
Kamu Görevlileri Hakkında Ceza Soruşturması 48
Genel Hükümlere Göre Yapılan Ceza Soruşturması 48
3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununa Göre Yapılan Ceza Soruşturması 49
4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna Göre Ceza Soruşturması 49
Kamu Görevlilerinin Emeklilikleri 50
Kamu Görevlilerinin Emekliye Ayrılma Nedenleri 51
Kamu Görevlilerinin Emeklilerine Sağlanan Haklar 51

BÖLÜM 3 İdârenin Mal Varlığı

Giriş 61
Genel Olarak İdârenin Mal Varlığı 61
İdârenin Mal Varlığının Bulunmasının Nedeni 61
İdârenin Malvarlığı Kavramı 61
İdârenin Mal Varlığı Rejimi 61
İdârenin Mal Varlığının Kısımları 62
İdârenin Kamu Malları (Kamusal Mallar) 62
Kamusal Malların Hukuki Durumu ... 64
İdârenin Özel Malları 66
İdâri İrtifaklar 66
İdârenin Gelir Kaynakları ve Alacakları 67
İdârenin Borçları 69
İdâreye Mal Veya Hak Kazandıran Yöntemler 70
Kamulaştırma 70
Dolayısıyla Kamulaştırma 72
İstimvâl (Rekizisyon) 72
Geçici İşgal 72
Devletleştirme 73
Zoralım 73
İdârenin İhâle İşlemleri 73

BÖLÜM 4 İdârî İşlemler

Giriş 85
İdârî İşlem Kavramı 85
İdârî İşlemin Tanımı 85
İdârî İşlemin Özellikleri 85
İdârî İşlemlerin Tasnifi 86
Organik Açıdan İdârî İşlemler 86
Maddi Açıdan İdârî İşlemler 87
İradelerin Açıklanması Açısından İdârî İşlemler 88
Hukuksal Etkisinin Niteliği Açısından İdârî İşlemler 90
İptal Davalarına Konu Olup Olmayacağına Göre İdârî İşlemler 91
İdârî İşlemlerin Öğeleri 92
Yetki 92
Şekil (Biçim) 94
Sebep 95
Konu 96
Maksat (Amaç) 96
İdârî İşlemlerdeki Sakatlıklar 97
Yokluk Sonucu Meydana Getirilen Sakatlıklar 97
İdârî İşlemin İptalini Gerektiren Sakatlıklar 98
İdârî İşlemin İptalini Gerektirmeyen Sakatlıklar 100
İdârî İşlemlerin Sona Ermesi 100
İdârî İşlemi Yapan İdârenin İradesi Dışında Gerçekleşen Sona Erdirici Nedenler 100
İdârî İşlemi Yapan İdârenin İradesine Bağlı Olarak Gerçekleşen Sona Erdirici Nedenler 101

BÖLÜM 5 İdârenin Sözleşmeleri

Giriş 109
İdârenin Sözleşmelerinin Türleri 109
İdârenin Özel Hukuk Sözleşmeleri 109
İdârenin İdârî Sözleşmeleri 111
İdârenin Sözleşmelerinin Bölümleri 114
Şartname 114
Anlaşma 115
İdârenin Sözleşmelerinin Uygulanması 115
Sözleşmelerde Sözleşmecinin Borçları 115
Sözleşmelerde Sözleşmecinin Hakları 116
Sözleşmelerde İdârenin Borçları 116
Sözleşmelerde İdâreye Tanına Hak ve Yetkiler 116
Sonradan Gelişen Durumların İdârenin Sözleşmelerinin Uygulanmasına Etkileri 119
Mücbir Sebep 119
Fait Du Prince 119
Öngörülemezlik 119
İdârenin Sözleşmelerinin Sona Ermesi 120
Normal Sona Erme 120
Fesih 121
İdârenin Sözleşmelerinden Kaynaklanan Davalar 122
İdârenin Özel Hukuk Sözleşmelerinden Kaynaklanan Davalar 122
İdâri Sözleşmelerden Kaynaklanan Davalar 122

BÖLÜM 6 Kamu Hizmetleri

Giriş 135
Kamu Hizmetinin Öğeleri 135
Kamu Hizmetini Sunanlar (Organik Öğe) 135
Hizmetin Sunulduğu Kişiler 135
Kamu Yararı (Kamu Hizmetinin Manevî Öğesi) 136
Kamu Yararını Hedefleyen Faaliyet (Kamu Hizmetinin Maddi Öğesi) 137
Kamu Hizmetlerinin Özellikleri 137
Süreklilik, Kesintisizlik ve Düzenlilik İlkesi 137
Genellik ve Tarafsızlık İlkesi (Eşitlik-Nesnellik) 138
Değişkenlik-Uyarlama İlkesi 138
Kamu Hizmetlerinin Bedelsizliği İlkesi 138
Kamu Hizmetlerinin Kurulması, Düzenlenmesi, Kaldırılması 139
Kamu Hizmetlerinin Kurulması 139
Kamu Hizmetlerinin Düzenlenmesi ... 139
Kamu Hizmetlerinin Kaldırılması ve Özelleştirme 139
Kamu Hizmetlerinin Türleri 140
Hizmeti Sunan Özneye Göre Kamu Hizmeti Türleri 140
Tekelli-Tekelsiz Olmalarına Göre Kamu Hizmeti Türleri 141
Hizmetin Sunulduğu Coğrafi Yere Göre Kamu Hizmeti Türleri 141
Kişilerin Yararlanma Biçimine Göre Kamu Hizmeti Türleri 142
Konularına Göre Kamu Hizmeti Türleri 142
Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri 144
Emanet Usulü 144
Müşterek Emanet Usûlü 144
İltizam Usulü 144
Ruhsat (İzin) Usulü 144
İmtiyaz Usulü 145
Yap-İşlet-Devret Usulü 147
Yap-İşlet Usulü 147
Görevlendirme Usulü 147
Özel Yasalarla Kurulan Dernek ve Vakıflar Eliyle Kamu Hizmeti Yürütülme Usulü 147

BÖLÜM 7 Kolluk Hizmetleri

Giriş 157
Kolluğun Amacı ve Konusu 157
Kolluğun Amacı: Kamu Düzeni Kavramı 157
Kolluğun Konusu: Kamu Düzeninin Öğeleri 158
Kolluk Türleri ve Ayrımları 159
İdâre Tarafından Yürütülen Kolluk 159
Özel Sektör Tarafından Yürütülen Kolluk (Özel Güvenlik) 162
İdârî Kolluk ve Türleri 162
Genel İdârî Kolluk 163
Özel İdârî Kolluk 164
Kolluk Yetkisinin Kullanılışındaki İlkeler ve Kolluk Yetkisinin Sınırları 165
Kolluk Yetkisine Hâkim Olan İlkeler ... 165
Kolluk Yetkisinin Sınırları 166
Kolluk İşlemleri ve Eylemleri 169
Kolluk Makamları, Üstleri ve Personeli 169
Kolluk İşlemleri ve Usulleri 170
Kolluk Eylemleri 172
İdârî Kolluk Yetkilerinin Birbiriyle Çatışması ve Yarışması 172
Merkezî İdâre Kolluk Makamlarının Çatışması ve Yarışması 172
Merkezî İdâre Kolluğu ile Yerel Yönetim Kolluklarının Çatışması ve Yarışması 173
Yerel Yönetim Kolluklarının Kendi İçinde Çatışması ve Yarışması 173
Genel Kolluk ile Özel Kolluklar Arasındaki Çatışma ve Yarışma 173

BÖLÜM 8 İdârenin Denetlenmesi ve Mâli Sorumluluğu

Giriş 183
Denetleme Kavramı ve İdârenin Yargısal Denetlenmesi 183
Denetleme Kavramı 183
İdârenin Yargısal Denetimi 183
İdârenin Yargısal Olmayan Yollardan Denetimi 184
İdârenin İdâre Tarafından Denetlenmesi 184
Siyasî Denetim: İdârenin TBMM Tarafından Denetlenmesi 188
Kamuoyu Denetimi 192
İdârenin Mâlî Sorumluluğunun Tabi Olduğu Hukuk Dallarına Göre Türleri 193
Mâlî Sorumluluk Kavramı 193
İdârenin Sorumluluğunun Şartları 201
İdâreye Ait Bir Davranış 201
Zarar 202
İlliyet Bağı 203
İdârenin Mâli Sorumluluğunu Ortadan Kaldıran veya Azaltan Hâller 204
Tazmini Gereken Bir Zararın Bulunmaması 204
Zararın Zarar Gören Kişinin Kendi Rıza veya Tutum ve Davranışından (Kusurundan) Kaynaklanması 204
Zararın 3. Kişinin Eyleminden Doğması 205
Zararın Mücbir Sebeplerden İleri Gelmesi 205
Zararın Umulmayan Durumlardan İleri Gelmesi 206
Zarar ile İdâre Arasında İlliyet Bağının Olmaması 206

Önsöz

Sevgili öğrenciler,

İdâre, genel anlamda belli bir amacın gerçekleştirilmesi için bireylerin işbirliği yapmalarıdır. Bu anlamda idâre, teşkilatlanmanın yanında, bu teşkilatın işlemesini sağlayacak her türlü idârî faaliyetleri, kaynakların bir araya getirilmesini, eşgüdüm sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi de içerir. İdâre bu anlamıyla evrenseldir. Dolayısıyla, hem kamu kesimi, hem de özel kesim için geçerlidir. Kamu kesimindeki idâreyi özel kesimdekinden ayırmak için kamu yönetimi deyimi kullanılır. Kara Avrupa'sı hukuk sistemi içinde yer alan ülkemizde, idâre denildiği zaman, kısaca kamu idâresi (yönetimi) anlaşılır. Buna karşılık Anglo-Amerikan ülkelerinde doğrudan doğruya kamu yönetimi terimi kullanılmaktadır. Son zamanlarda ülkemizde de sık sık kamu yönetimi ifadesi kullanılmaya başlanmıştır.

Kamu idâresi bazen geniş anlamda, bazen de dar (teknik) anlamda kullanılmaktadır.

Geniş anlamda kamu idâresi, düzenli toplumlarda kamu gücünün teşkilatlanmasını ve işleyişini tanımlar. Bu tanım, her türlü devlet görevini ve örgütünü içine alan bir tanımdır. Bir devlette üç temel işlev vardır. Bunlar; yasama, yürütme ve yargı işlevleridir. Devlet bu üç ayrı işlevini yerine getirmek için üç tür yetkiye sahiptir. Egemenlikten kaynaklanan bu yetkiler; yasama, yürütme ve yargı yetkileridir. Devlet, bu üç ayrı işlevini yerine getirmek için sahip olduğu bu yetkilerini kullanacak organlara da sahiptir. Bu organlar yasama, yürütme ve yargı organlarıdır.

Teknik anlamda kamu idâresi dendiğinde, yasama, yargılama ve belli ölçüde hükümet etmenin dışında kalan, tüm kamusal kuruluşları ve bunların işleyişini içeren kavram anlaşılır. Teknik anlamda kamu idâresi de iki farkı anlamda kullanılmaktadır. Bunlar, organik anlamda idâre ve işlevsel anlamda idâredir.

Organik anlamda idâre, yasama ve yargı organları dışında kalan, başında Cumhurbaşkanının bulunduğu devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezî idâre ile belli yörelerde yaşayanların sırf o yörede yaşamalarından kaynaklanan yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan yerel yönetimler ile belirli kamu hizmetlerini yürütmek üzere kurulmuş öteki kamu tüzel kişilerinden oluşmaktadır.

İşlevsel anlamda idâreyi şöyle tanımlayabiliriz: Yasama ve yargı fonksiyonları ile devletin yüksek yönetimini ilgilendiren salt siyasal nitelikli yürütme işlevi dışında kalan tüm devlet işlevi, idâre işlevidir. Bu işlevleri yerine getiren kamusal makamlar da işlevsel açıdan idâredir.

İdâre işlevinin konusunu, devletin yasama ve yargı işlevleri ile yürütme organının salt siyasal nitelikli faaliyetleri dışında kalan ve toplumun günlük ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve toplumun normal yaşantısını sürdürebilmesi için yürütülen tüm kamusal faaliyetler oluşturmaktadır. Bu belirlemeden de anlaşılacağı üzere, idâre işlevi kural olarak devletin yürütme organının doğal uzantısı konumundaki idâre organları tarafından yerine getirilmekle beraber, yasama ve yargı organları tarafından yürütülen bazı faaliyetleri de kapsamaktadır.

Hukuk devletinin temel özelliği, devlet içinde tüm kamusal hayat ve idârî faaliyetlerin yargı denetimi altında olmasıdır. Yargı ve yargı denetimi, demokratikliğin olmazsa olmaz öğesidir. Hukuk devletinin vazgeçilmez unsuru da idârenin yargısal denetimidir

Hukuk literatüründe (yazınında) idârî rejim terimi ile yürütmenin bir uzantısı olmakla beraber ondan ayrı bir varlık şeklinde ortaya çıkan idâre, bu varlığın kuruluş ve işleyişine egemen olan kurallar bütününe verilen isim olan idâre hukuku ve idârenin kendine özgü yargısı olan idârî yargı ile Uyuşmazlık Mahkemesi'nin oluşturduğu düzen anlatılır. Bir ülkede idârî rejimden söz edebilmek için üç temel unsurun bir arada bulunması gerekmektedir.

Bu temel unsurlardan birincisi, yürütmenin bir uzantısı durumunda olmakla beraber ayrı ve kendi kendine davranabilme yeteneği de bulunan bir idâredir. Yani birinci öğe, re'sen icra yetkisine sahip kamu tüzel kişiler demetinden ibaret olan idâre cihazıdır. İdârî rejimin ikinci unsuru idâre hukukudur. İdâre hukuku, idâreye özgü bağımsız hukuk kuralları bütünüdür. İdârenin işleyişi ve bunun başlıca aracı olan idârî işlem ve eylemler ile idârenin yaptığı sözleşmeler idâre hukukunun konularını oluşturur. İdârî rejimin son unsuru, idârî yargıdır. İdârî yargı adlî yargıdan ayrı bir yargı düzenidir. İdârî rejimin hâkim olduğu ülkelerde, idârenin yargısal denetimi, kural olarak idârî

yargı aracılığıyla yapılmaktadır. Adlî yargıdan ayrı bir idârî yargı bulunması nedeniyle, adlî ve idârî yargı düzenleri arasında çıkabilecek uyuşmazlıkları çözmek üzere, bir uyuşmazlık mahkemesinin bulunması da idârî rejim için gereklidir. Bununla beraber uyuşmazlık mahkemesinin bulunmadığı, fakat bağımsız bir idârî yargı düzeninin bulunduğu ülkeler de mevcuttur. Bu gibi ülkelerdeki idârî rejime eksik idârî rejim denmektedir.

İdârenin unsurlarını anlayıp tanıyabilmek için, öncelikle devletin unsurlarını iyi bilmek gerekir. Çünkü idâreyi (kamu idâresini), devletten ayrı düşünmek mümkün değildir.

Devleti meydana getiren unsurlar; ülke unsuru, insan unsuru ve siyasal olarak teşkilatlanmış egemenlik unsurudur. Devleti oluşturan topluluğun yerleştiği belli yeryüzü parçasına ülke denir. Ülke, devleti oluşturan siyasal toplumun doğal çevresini ve siyasal iktidarın yer yönünden yetki alanını, devletin iç ve dış varlığının ve egemenliğinin sınırlarını belirler. Ülkesiz devlet olmaz. Devleti oluşturan ikinci unsura, insan unsuru, halk ya da ulus denir. Devlet olmadan ulus olabilir, fakat ulus olmadan devlet olamaz. Belli bir ülkedeki topluluğun devlet olabilmesi için, egemenliği kullanacak siyasal iktidarın ortaya çıkması, belli bir nitelik kazanması ve örgütlenmesi gerekir. Egemenlik yoksa devlet de yoktur. Hukuk açısından egemenlik, devletin sınırsız ve koşulsuz bağımsızlığa sahip olması, diğer devletlerle hukuken eşit durumda bulunması, ülke içinde rakip başka bir gücün bulunmaması demektir.

Devletin yürütme organının doğal bir uzantısı olan idâre de üç ana unsurdan oluşmaktadır. Bunlar, teşkilat, kamu personeli ve kamu mallarıdır. Devletin ülke unsuru, idârede kamu mallarına karşılık gelir Devletin insan unsuru, idârede kamu personeline karşılık gelir. Devletin siyasal örgütlenmesi de idârî teşkilata ve idârî işleve karşılık gelir.

İdârenin bağlı olduğu hukuka genel olarak idâre hukuku denebilir. "İdâre hukuku" tamlaması, dar ve geniş olmak üzere iki anlamda kullanılır. İdârenin faaliyette bulunduğu alanların genişlemesi, görev türlerinin artması, idâreye çeşitli hukuk dallarına ilişkin kuralların uygulanmasını zorunlu kılmıştır. İdâreye uygulanan tüm hukuk kurallarının oluşturduğu bütüne, idârenin hukuku veya geniş anlamda idâre hukuku denir. Geniş anlamda idâre hukuku veya idârenin hukukunu oluşturan kurallar kamu hukukuna ilişkin kurallar olabileceği gibi, özel hukuk kuralları da olabilir. Bu anlamda, bütün ülkelerde geniş anlamda bir idâre hukuku vardır. Ancak idârî rejimin bir öğesi olan idârenin kuruluş ve işleyişine uygulanan hukuk kurallarından oluşan bütüne ise dar anlamda idâre hukuku denir. Bu anlamdaki idâre hukukunun kuralları, özel hukuk kurallarından farklıdır. Bir başka deyişle dar anlamda idâre hukukunun içerdiği kurallar, özel hukuk kurallarını aşan özellikler göstermektedir. Dar anlamda idâre hukuku, idârî rejimin ikinci öğesini oluşturmaktadır. "İdâre hukuku" dendiği zaman, genellikle dar anlamda idâre hukuku anlaşılır. Dar anlamda idâre hukukunda kamu yararı özel yarardan üstün tutulmuştur. Bunun için, özel hukuk kurallarının aksine idâre hukukunda idâre bireylere göre üstün ve ayrıcalıklı bir konumdadır.

Bir ülkede dar anlamda idâre hukukunun var olup olmadığını anlamak için, o ülkede idârenin yargısal denetiminde uygulanan veya benimsenen sisteme bakmak gerekmektedir. Bütün dünyada, idârenin hukuksal denetimi alanında iki sistem vardır. Bunlardan birincisi adlî idâre sistemi, diğeri de idârî rejim sistemidir.

Adlî idâre sistemine, "ortak hukuk" (common law) sistemi de denmektedir. İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri gibi Anglo-Sakson ülkelerinde, ortak hukukun dışında idâreye özgü ve bağımsız bir hukuk dalı uygulanmaz. Dolayısıyla idârenin taraf olduğu uyuşmazlıklar da genel yargı düzeni olan adliye mahkemelerinde çözümlenmektedir.

Kara Avrupa'sı ülkelerinde (Almanya, İtalya, İspanya, Yunanistan, Türkiye vs.) Fransa'dan esinlenerek oluşturulan sistem, idâre hukuku sistemidir. Bu sisteme, "Kara Avrupa'sı Sistemi" de denmektedir. Bu sistemde idâreye, özel hukuk öznelerine uygulanan hukuktan farklı bir hukuk uygulanır. Bu hukuk dalında, özel hukukta bulunmayan bazı kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülükleri bulunur. İdârî rejimin bulunduğu bu ülkelerde, idâre kural olarak özel hukuk öznelerinin yargılandığı yargı yerlerinden farklı ve "idârî yargı düzeni" içinde yer alan mahkemelerde yargılanır.

Batı toplumlarında medenî hukuk, borçlar hukuku gibi özel hukuk dalları, köklerini Roma Hukuku'nda bulmuşlardır ve o zamandan bu yana gelişen ve uygulanan hukuk kurallarıyla içerik kazanmışlardır. İdâre hukuku ise 1789 Fransız Devriminden sonra doğmuş ve gelişme göstermiştir. Bu gelişme hem idâre hukukunun uygulama alanının genişlemesi biçiminde ortaya çıkmış, hem de idâre hukuku kurallarının içeriğinin sürekli olarak değişmesi ve gelişmesi şeklinde kendini göstermiştir

İdâre hukuku, Fransız Devrimi'nden sonra, eski krallık düzenindeki eyalet parlamentolarının sahip oldukları yargı yetkilerini kullanarak merkezî idârenin etkinliklerini baltalama girişimlerine karşı bir tepki olarak doğmuştur. 1790 yılında adlî ve idârî makamların ayrılığı benimsenerek, adlî makamların idârî işlere ve etkinliklere karışması önlenmiştir. Ancak bireyle idâre arasında çıkacak uyuşmazlıkların giderilmesi için, idârî makam ve yöneticilere yetki verilmiştir.

İdâre hukuku zamanımızda da sürekli olarak gelişme göstermektedir. Çünkü çağdaş toplum sürekli bir gelişme içerisindedir. Bundan dolayı, idâre hukuku da sürekli bir biçimde kendini yenileyerek gelişecek ve genişleyecektir. Devletin, serbest piyasa ekonomisinde bile düzenleyici işlevinin zorunlu biçimde kabul edilmesi, yeni teknolojik gelişmelerin ortaya çıkması, bilişim çağına girilmesi, kimi gelişmekte olan ülkelerde siyasal sosyal ve ekonomik nedenlerle büyük göç olaylarının yaşanması, hava kirliliği ve getirdiği çevre sorunları etnik bunalımlar vb. nedenlerle, idâre hukuku da gelişmekte, değişmekte ve yeni boyutlar kazanmaktadır. Ancak bu değişim ve gelişim, idâre hukukunun belli ilkelere bağlanamaması sonucunu da ortaya çıkarmaktadır. Çünkü devletin varlık nedenlerinden birisi olan kamu hizmeti de sürekli gelişim ve değişim içerisindedir. Bundan dolayı, kamu hizmetlerinin görülüş usullerini düzenleyen hukuk dalı olan idâre hukuku da sürekli gelişim ve değişim içerisinde olacaktır.

Türk idâre hukuku da Fransız idâre hukuku gibi, idârî yargı kuruluşlarının varlığı ve işleyişiyle doğru orantılı biçimde gelişmiştir. Böyle olunca, idâre hukukunun gelişme seyri bir bakıma idâre hukuku kurallarını uygulayan idârî yargı yerlerinin gelişme seyri sayılabilir.

İdâre hukukunun birbirleriyle çelişir gibi görünen fakat aslında çelişmeyen iki amacı vardır. Bunlardan birincisi kamu yararını en iyi karşılayacak etkin idârî faaliyeti sağlamak, diğeri de idâre edilenlere ya da hizmetten yararlananlara idâre karşısında etkin koruma sağlamak. Birinci amaç idâreye üstünlük ve ayrıcalık tanınmasını, ikinci amaç ise idâreye tanınan bu yetkilerin sınırlandırılmasını gerektirir.

İdâre hukuku bu görünürdeki çelişkiyi başlangıçta idâre edilenlerin korunmasına ağırlık vererek çözmeye çalışmıştır. Ancak çağdaş kamusal gereksinimlerin artması ve hizmet teknolojilerinin gelişmesine paralel olarak idârenin düzenleme yetkisi artmış, düzenlediği alanlar ve takdir yetkisi de genişlemiştir.

20 yüzyılın son çeyreğinden itibaren hızla yayılan özelleştirme rüzgârları bir yandan kamu hizmeti gibi idâre hukukunun temel bazı kavramlarının gözden geçirilmesine veya yeniden tanımlanmasına yol açarken, diğer yandan da idârenin işleyişinde "etkenlik ve verimlilik" arayışlarının ön plana çıkarmıştır. Bir başka deyişle, hukuk kuralları idârenin dinamik niteliğine engel gibi görünür olmuştur. Ancak, gene son yıllarda, bireylerin kamu gücünü kullanan idâreye karşı etkin biçimde korunmasını sağlayacak idâre hukukuna ait yasal düzenlemelere ve tasarılara da rastlamaktayız.

Elinizdeki bu kitapta, idârî rejimin birinci öğesini oluşturan idâre cihazının alt unsurları (yani, idâre teşkilatı, idârenin görevlileri ve idârenin malvarlığı) ile idârî rejimin ikinci öğesini oluşturan teknik idâre hukukunun içeriğini oluşturan konular (yani idârî işlemler, idârenin sözleşmeleri, kamu hizmetleri, kolluk hizmetleri ve idârenin denetlenmesi ve mâli sorumluluğu) hakkında özet bilgiler bulacaksınız. İdârî rejim ve idâre hukuku konusunda daha geniş bilgi isteyenlerin diğer kaynaklara başvurmalarını tavsiye ediyoruz. 17.08. 2018

Editör

Doç.Dr. Mustafa AVCI

Bölüm 1

İdâre Teşkilatı

Öğrenme çıktıları

1 Türk İdâre Teşkilatına Hâkim Olan Genel İlkeler

1 Türk idâre teşkilatına hâkim olan genel ilkeleri özetleyebilmek

2 İdârenin Teşkilatlanma Biçimleri (Kamu Tüzel Kişiliklerinin Türleri)

2 Türk İdâresinin teşkilatlanma biçimlerini özetleyebilmek

3 Devlet İdâresi (Genel İdâre / Merkezî İdâre)

3 Merkezî idârenin başkent ve taşra teşkilatının yapısını özetleyebilmek

4 Yerel Yönetimler

4 Yerel yönetimlerin genel yapısı ve türlerini özetleyebilmek

5 Kamu Kurumları

5 Kamu kurumlarının özellikleri ve türlerini özetleyebilmek

6 Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Teşekkülleri

6 Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özelliklerini özetleyebilmek

Anahtar Sözcükler: • İdârenin Kanuniliği İlkesi • İdârenin Bütünlüğü İlkesi • Başkent Teşkilatı • Cumhurbaşkanlığı • Taşra Teşkilatı • Yerel Yönetimler • Kamu Kurumları • Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Teşekkülleri

GİRİŞ

Kitabımızın bu bölümünde, Türk İdâresinin teşkilatına hakim olan ilkeler, merkezden yönetim, yerel yönetimler, kamu kurumları ve kamu kurumu niteliğinde meslek teşekkülleri hakkında bilgi verilecektir.

TÜRK İDÂRE TEŞKİLATINA HÂKİM OLAN GENEL İLKELER

İdâre teşkilatı, soyut bir unsurdur. Teşkilat idârenin siyâsî ve hukuki dokusu olarak ortaya çıkmaktadır. Başka bir anlatımla teşkilat, idârenin iskeletidir (Duran, 1982, s.45). Bu iskelet kurulurken veya işletilirken gelişigüzel değil, belirli ilkelere göre hareket edilir. Bu ilkelerden başlıcaları şunlardır:

İdârenin kanuniliği ilkesi, merkezden yönetim ve yetki genişliği ilkesi, yerinden yönetim ilkesi, idârenin kamu tüzel kişilerinden oluşması ilkesi ve idârenin bütünlüğü ilkesi.

İdârenin Kanuniliği İlkesi

İdârenin kanuniliği ilkesi, idârenin örgütlenmesinde ve faaliyetlerinde yasaların egemen olması, idârenin yasalara saygılı davranması, böylece yönetilenlerin (kamu hizmetlerinden ve diğer idâri faaliyetlerinden yararlananların), idârenin keyfî eylem ve işlemlerine karşı korunması anlamına gelir (Azrak, 2001, s.444).

> İdârenin kuruluş, görev ve yetkilerinin kanunlarla düzenlenmesidir.

İdârenin kanuniliği ilkesi dört boyutludur. Birinci boyut; idârenin, işlevini yerine getirirken yasalara saygılı davranmasını ifade eder. İkinci boyut, idârenin kuruluşunun kanunlarla düzenlendiğini belirtir. Üçüncü boyut idârenin üstlendiği görevlerin kanunda gösterilmesidir. Dördüncü boyut idârenin yapmış olduğu işlemlerin aksi ispat edilinceye kadar hukuka uygun olduğunun kabul edilmesidir.

Merkezden Yönetim (İdârî Merkeziyet) İlkesi

Resim 1.1

Ülke idâresinin merkezî idâre tarafından tek elden yürütülmesini anlatan bu ilkeye göre idâre teşkilatı devlet kamu tüzel kişiliğinden ibarettir. Merkezden yönetim ilkesinin katı biçimde uygulanması durumunda hiçbir ayırım gözetmeden, bütün kamu hizmetleri devlet adına yürütülür.

Dünya uygulamasında merkezî idâre, hizmet türlerine göre bakanlıklara ayrılsa da bu ilkeye göre kurulan idârî teşkilat iki ana bölümden oluşur: Bu ana bölümler, başkent teşkilatı ve taşra teşkilatıdır.

Merkezden Yönetimin Faydaları

Merkezden yönetimin şu faydaları vardır:

a. Merkezden yönetim ilkesi, devlet yönetiminde birliği sağlar,
b. Ülke içerisindeki silahlı güçler üzerinde sivil idârenin üstünlüğü, sivil idârenin merkezîleşmesiyle olmuştur,
c. Kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde yürütülmesi için gereken uzmanlık ve mâlî kaynaklar, merkezden yönetim ile daha kolay sağlanır,
d. Kamu hizmetlerinin ülkeye eşit bir biçimde yayılması sağlanır,
e. Kamu hizmetlerinin maliyeti azalır,
f. Kamu görevlileri yerel etkilerden uzaklaşır.

Merkezden Yönetimin Sakıncaları

Merkezden yönetimin sakıncaları şu biçimde sıralanabilir:

a. Merkezden yönetimin en önemli sakıncası, bürokrasiye neden olmasıdır. Bürokrasi hastalığına düşen örgütlerde, kamu hizmetleri yavaşlar,

b. Aşırı merkeziyetçilik, demokrasi esaslarıyla bağdaşmaz,

c. Merkezden yönetimde, siyasal açıdan güçlü olan parlamenterler, kamusal kaynakların kendi seçim bölgelerine kaydırılmasına neden olabilir,

d. Merkez adına görev yapanlar, hizmetin gerekleri yerine merkezin görüşünün gereklerini uygulamayı yeğleyebilirler.

Merkezden Yönetimin Sakıncalarına Karşı Geliştirilen Önlem: Yetki Genişliği

Yukarıda açıklanan sakıncalarına rağmen, tarihî, siyasal, sosyal ve ekonomik nedenler, tüm ülkelerde merkezden yönetim sisteminin uygulanmasını zorunlu hâle getirmiştir. Bu sakıncaları ortadan kaldırmak veya en aza indirmek ve merkezden yönetimi yumuşatmak için bir dizi önlemler geliştirilmiştir. Bu önlemlerin başında yetki genişliği uygulaması gelmektedir.

Yetki genişliği, merkez adına karar almaya yetkili kılınmış yüksek düzeydeki şefin ya da şeflerin karar alma ve uygulama yetkilerinden bazılarının, kendi hiyerarşik denetimleri altında kullanılmak üzere, başkentteki veya taşradaki bazı yüksek memurlara aktarılmasıdır.

Yetki genişliği, merkezî idârenin başkent örgütü ile taşra örgütünün veya yurt dışı temsilciliklerin başındaki yöneticiler arasında olabileceği gibi başkent teşkilatının kendi içinde de olabilir. Merkezî idârenin başkent teşkilatı ile taşra veya yurt dışı teşkilatı arasındaki yetki genişliği uygulamasına örnek olarak Valileri ve büyükelçileri gösterebiliriz..

Yerinden Yönetim İlkesi

Yerinden yönetim kavramı (adem-i merkeziyet) topluma sunulacak bazı hizmetlerin devlet kamu tüzel kişiliğinin dışında kurulan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesini ifade eder. Bu tanım idârî anlamdaki yerinden yönetimi tanımlamaktadır (Brown-Graner, 1983, s.21).

Yerinden Yönetim İlkesinin Uygulanış Biçimleri

Yerinden yönetim ilkesi, ya yer açısından ya da hizmet açısından uygulanır. Eğer yerinden yönetim ilkesi belirli bir coğrafya üzerinde yaşayanların oluşturdukları örgütlere uygulanıyorsa, yer açısından yerinden yönetim idâreleri ortaya çıkar. Örneğin belediyeler böyledir. Bunun tersi olursa, yani yerinden yönetim ilkesi belirli bir hizmetin kendisine tanınmışsa, hizmet açısından yerinden yönetim idâreleri ortaya çıkar. Örneğin üniversiteler böyledir.

Yerinden Yönetimin Faydaları

a. Yerinden yönetim, demokratik hukuk devletinin bir sonucudur. Bu ilkeyle halkın yönetime katılımı yaygınlaşmakta, kişinin kendine güveni artmaktadır.

b. Kamusal ihtiyaçların belirlenmesinde yerinden yönetim ilkesi daha etkindir. Bu durum, kamu hizmetlerinin daha verimli, hızlı ve etkin biçimde görülmesini sağlar.

c. Merkezden yönetimin sakıncalarını gideren bir yönetim biçimidir. Örneğin, merkezden yönetimin en büyük sakıncası olan bürokrasiyi azaltır.

Yerinden Yönetimin Sakıncaları

a. Yerinden yönetim ilkesine göre kurulan idârelerin büyük bir bölümü mâlî sıkıntı çekmektedirler.

b. Yerinden yönetim ilkesine göre kurulan kamu tüzel kişilerine tanınan mâlî özerklik, zaman zaman o idâre içinde kötü idârî geleneklerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

c. Yerinden yönetim ilkesinin aşırı uygulamaları, üniter devletlerde ülke birliği açısından tehdit oluşturabilmektedir.

İdârenin Kamu Tüzel Kişiliklerinden Oluşması ve İdârenin Bütünlüğü İlkeleri

Bu başlık altında öncelikle idârenin kamu tüzelkişiliğinden oluşma ilkesi ele alınacak, sonra da idârenin bütünlüğü ilkesi üzerinde durulacaktır.

İdârenin Kamu Tüzel Kişiliklerinden Oluşması

İdâre teşkilatında daima tüzel kişiler yer almaktadır. Gerçek kişiler idâre teşkilatı içinde ancak kamu personeli olarak yer alabilirler.

Tüzel Kişilik Kavramı

Bireylerin amaçlarının gerçekleşmesi bazen çok uzun zaman alır. Bazen de bir kişinin ömrü, bu tür amaçların gerçekleşmesine yetmez. Hem bu tür amaçlara daha iyi hizmet etmek, hem de bir ömrün yetmediği uzun vadeli amaçların gerçekleşmesini sağlamak için, bireyler arasında bu amaçlar etrafında birleşme düşüncesi doğmuştur. Bu birleşme düşüncesi ve arzusu sonucunda, gerçek kişilerden bağımsız olarak hak ehliyetine sahip tüzel kişiler ortaya çıkmıştır. Tüzel kişilik, bir yandan amaçla ilgilenenlerin işini kolaylaştırmakta, diğer taraftan da amaç için örgütlenenlerle hukuki ilişki içine giren üçüncü kişilere bir güvence sağlamaktadır (Özay, 1996, s.130). Çünkü tüzel kişiliğin ömrü, fesih, infisah veya bir başka tüzel kişi ile birleşme dışında, kuruluş amacının gerçekleşmesine kadar devam eder.

Hukuk devletinde, kişiler devlet başkanı bile olsalar, nihayetinde geniş anlamda bir kamu görevlisidirler ve kendi özel işleri dışında yetkilisi oldukları kamusal makamların bir görevlisi sıfatıyla hareket edebilirler. Çağdaş hukuk devletinin temel ilkelerinden birisi de bu olduğundan, günümüzde idâre hukukunda hak sahipleri sadece tüzel kişilerdir. Gerçek kişiler ise ancak bu tüzel kişiliklerin organları, yetkilileri veya faaliyetlerinin birer aracı olmaktan ileriye gidemezler.

Kamu Tüzel Kişiliği ve İdâre Tüzel Kişiliği

Genel esasları ve hukuki nitelikleri açısından bir fark olmamakla beraber, kamu hukuku tüzel kişileri (Ayan-Ayan, 2007, s.124-125) veya kısaca kamu tüzel kişileri, görünürdeki yapıları, faaliyet alanları ve konuları, kullandıkları yetkiler ve haklarında uygulanan kurallar bakımından özel hukuk tüzel kişilerine göre büyük farklılıklar gösterirler. Kamu tüzel kişileri özel hukuk tüzel kişilerine göre daha üstün yetkiler ve ayrıcalıklara sahiptirler. Buna karşılık kamu tüzel kişileri, özel hukuk tüzel kişilerine göre daha sıkı bir denetime tâbi tutulmaktadırlar. İdâre tüzel kişileri ve kamu hukuku tüzel kişileri terimleri aslında aynı kavramı ifade etmektedirler.

Kamu Tüzel Kişiliği
Kanun veya kanunun açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak bir idârî işlemle kurulan, üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış, Devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliklerdir.

Kurulması ve Kaldırılması

Kamu hukuku alanında tüzel kişilik Anayasanın 123. maddesine göre, "Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur". Kamu tüzel kişiliklerinin kaldırılması için kanunda açık bir hüküm yoksa aksine işlem ya da yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idârî bir işlemle olabilir.

Yetkide Paralellik İlkesi
Kural olarak bir idârî işlemi yapmaya yetkili makamın o işlemi kaldırmaya veya değiştirmeye de yetkili olmasıdır.

Usulde Paralellik İlkesi
İdârî işlemin yapılması sırasında izlenen şekil ve usul kurallarının o işlemin değiştirilmesi veya kaldırılması sırasında da izlenmesi ilkesidir.

İdârenin Bütünlüğü İlkesi

Resim 1.2

Anayasanın 123. maddesine göre idâre kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Fakat Anayasanın ilgili hükmünün kastettiği bütünlük, sistem bütünlüğüdür (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.106; Günday, 2003, s.70; Sarıca, 1970, s.8). Binlerce hukuki varlıktan oluşan idâreyi bütün hâle getiren idâre işlevidir. Yani idârî faaliyetlerdir. İdârî faaliyetlerin hepsi bir amaca yönelmiştir. Bu amaç da kamu yararıdır.

İdâre düzeninde yer alan varlıkların bir bütün olarak Türk İdâre Sistemini oluşturabilmeleri, "hiyerarşi", "idârî vesâyet" ve "özerklik" adını alan hukuki araçlarla sağlanır. Bu hukuki araçlara, kamusal ilişkiler denmektedir. Bunlar, aynı zamanda idârenin yine idâre tarafından denetlenmesini ve bu denetimin ölçüsünü de sağlayan hukûkî araçlardır.

İdârenin Bütünlüğü İlkesi
İdârenin kuruluş ve örgütleriyle bir bütünlük teşkil etmesidir.

Hiyerarşi ve Kanunsuz Emir

Resim 1.3

İdâre hukukunda hiyerarşi kavramı, idâre teşkilatı içinde yer alan makam ve görevlilerin aşağıdan yukarıya doğru birbirlerine derece derece bağlanarak tepedeki yetkili ya da yetkililere tâbi olmasını ifade eder (Duran, 1982, s.56). Hiyerarşi sayesinde idârî teşkilatın en üst makamında bulunan yönetici, tüm örgütü yönlendirebilmek ve yönetebilmek imkânına sahip olmaktadır. Hiyerarşi gücü ve ilişkisi sadece asta emir vermek ve onu yönlendirmek değildir. Hiyerarşi gücü ve ilişkisi aynı zamanda astı davranışlarından dolayı ödüllendirmek ya da cezalandırmak yetkisini de içerir.

Anayasamızın 137. maddesine göre Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır

Hiyerarşi
Aynı tüzel kişilik içerisindeki birimler ve merkezi idârenin başkent ve taşra örgütleri arasında kurulan sıralı hukuki bağdır.

İdârî Vesâyet

İdârî vesâyet, merkez konumundaki idârenin, yerinden yönetim idârelerinin yürütülebilir kararlarını ve işlemlerini denetlemek ve bu kararlarını bozabilmek yetkisidir. İdârî vesâyet, merkez konumundaki idâre ile yerinden yönetim idâreleri arasında bir bağ oluşturmak ve yerinden yönetim idârelerinin karar ve işlemleriyle devletin birliğini, kamu hizmetlerinin bütünlüğünü ihlal etmelerine engel olmak için kabul edilmiş bir araçtır (Onar, 1966, s.622).

İdârî vesayetle hiyerarşinin karşılaştırılmasını şöyle yapabiliriz:

1. Hiyerarşi ilişkisi, sadece merkezden yönetime özgü bir kavram olmayıp tüm kamu tüzel kişilerinin bünyelerinde bulunmaktadır. Buna karşılık idârî vesâyet merkez konumdaki idâre ile yerinden yönetim idâresi arasında var olan bir ilişkidir.
2. Hiyerarşik denetim, hiyerarşi ilişkisinden kaynaklandığı için, bazı istisnalar dışında ayrıca yasal düzenlemelerde gösterilmesine gerek yoktur. Hâlbuki idârî vesâyet denetimi, yasaların öngördüğü durumlarda ve öngörüldüğü biçimde var olan, "yasa ile düzenlenmesi gereken" istisnaî bir denetimdir (Özay, 1996, s.161).

3. Hiyerarşik denetim yetkisi, hukuka uygunluğun yanında, yerindelik nedeniyle de kullanılabilir. Buna karşılık, vesâyet denetimi ancak ve ancak hukuksal açıdan yapılabilir. İdârî vesâyet denetiminin yerindelik açısından da yapılabilmesi için, ilgili yasanın bunu açıkça göstermesi gerekmektedir.
4. Hiyerarşi ile idârî vesâyet arasındaki önemli farklardan birisi de hiyerarşik âmirin astına emir ve direktifler vererek mevzuatın nasıl uygulanacağını gösterme imkânına sahip olmasına karşılık, vesâyet makamının böyle bir yetkisinin bulunmamasıdır.
5. İşlem yapıldıktan sonra, hiyerarşik üstün bunu değiştirmesi, kaldırması, uygulamasını durdurması, iptal etmesi, yerine yeni bir işlem yapması gibi geniş yetkileri bulunmaktadır. Fakat idârî vesâyet yetkisi, merkez konumundaki kuruluşlarının yerel yönetimler üzerinde kullanabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken sınırlı ve bağlı bir yetkidir.
6. Kural olarak, hiyerarşik üstler astlarının yerine geçerek işlem yapamayacakları (Özay, 1996, s.154) gibi vesâyet makamları da yerinden yönetim idâresinin yerine geçerek işlem yapamazlar.

İdârî Vesayet
İdârenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla, merkez konumundaki kamu tüzel kişisinin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir.

Özerklik

Özerklik, "muhtâriyet" (autonomy) sözcüğünün Türkçe karşılığı olarak kullanılan bir terimdir. Kamu tüzel kişilerinin, üstlendikleri kamu hizmetlerini yürütürken, kendi organları aracılığıyla karar alıp uygulaması ve bu uygulama aşamasında kendi mâlî kaynaklarını kullanmasına özerklik denmektedir.

İdâre hukuku alanında kullanılan özerklik terimiyle üç çeşit özerklik kastedilir. Bunlar, bilimsel özerklik, idârî özerklik ve mali özerklik-tir. Ancak bu üç çeşit özerkliğin hepsinin tek bir kamu tüzel kişiliğinde toplanması şart değildir. İlgili kamu tüzel kişiliğinin üstlendiği görevlerin niteliğine göre bunlardan bir veya iki tanesi eksik olabilir.

Özerklik, merkezden yönetim uygulamasının ve bürokrasinin getirdiği hantallıktan kurtulmak için düşünülen bir yönetim biçimidir (Özer, 1990, s.734). Bir başka deyişle, özerklik, yerinden yönetim ilkesine göre kurulan kamu tüzel kişilerinin, belli alanlarda ve konularda, kendilerine yasalarla tanınan ölçüde sahip oldukları hareket serbestliği (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.146) ve kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, üstlendikleri hizmetleri düzenleme haklarıdır.

Kamu tüzel kişilerinin özerklikleriyle üzerlerinde uygulanan idârî vesâyet yetkisi ters orantılıdır. Bir başka deyişle, özerkliğin sınırı genişledikçe, idârî vesâyetin sınırları daralmakta, idârî vesâyetin sınırları genişledikçe de özerkliğin sınırları daralmaktadır.

Öğrenme Çıktısı

1 Türk idâre teşkilatına hâkim olan genel ilkeleri özetleyebilmek

Araştır 1

Yerinden yönetim ilkesinin faydalarını ve sakıncalarını araştırınız.

İlişkilendir

Yerinden yönetim ilkesine göre kurulan kamu tüzel kişilerine tanınan mâlî özerklik ile o idâre içinde oluşabilecek kötü idârî geleneklerin ortaya çıkmasını yorumlayın.

Anlat/Paylaş

Yaşadığınız yerdeki idari birimleri gözlemleyerek Türk İdâre Teşkilatına hakim olan ilkelerden hangilerini belirlediğinizi anlatınız.

İDÂRENİN TEŞKİLATLANMA BİÇİMLERİ (KAMU TÜZEL KİŞİLİKLERİNİN TÜRLERİ)

Türkiye'de, hem merkezî idârenin yanında yerinden yönetim (yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kurumları) kurumlarına yer verilmiştir, hem de idârenin bütünlüğü ilkesi benimsenmiştir.

Türk İdâre Teşkilatı, amaç ve sistem bütünlüğünün yanında, "T.C." amblemi altında da toplanıp birleşmiştir.

Türk İdâre Sisteminin bütününü oluşturan öğeler, Anayasada tüzel kişilik niteliği taşıyan veya taşımayan örgüt birimlerinin çeşitli kategorileri olarak öngörülmekte ve kısmen düzenlenmektedir.

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerinin bir arada kullanıldığı gerçeğinden hareketle Türk İdâresinin örgüt türlerini şu biçimde sayabiliriz:

a. Devlet idâresi (genel idâre/merkezî idâre),
b. Yerel yönetimler,
c. Kamu kurumları,
d. Kamu kurumu niteliğinde meslek teşekkülleri.

Öğrenme Çıktısı

2 Türk İdâresinin teşkilatlanma biçimlerini özetleyebilmek

Araştır 2	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Hiyerarşi ve kanunsuz emiri araştırın.	Türk İdâresinin amaç ve sistem bütünlüğü ile ".TC." amblemini ilişkilendirin.	Yaşadığınız yerdeki "T.C." ambleminin bulunduğu binaları gözlemleyerek Türk İdâre Teşkilatı içindeki yerini anlatınız.

DEVLET İDÂRESİ (GENEL İDÂRE / MERKEZÎ İDÂRE)

İdâre hukukunda devlet idâresi denince yasama, yürütme ve yargı erklerinin toplamı değil, sadece yürütme organı kastedilir. Devlet idâresine, merkezî idâre veya genel idâre de denmektedir.

Merkezî idârenin anlamı, idârî faaliyetler alanında, yasal düzenlemelerin merkez olarak kabul ettikleri bir yerde toplanmış bulunan üst düzey yöneticilerinin aldıkları karar ve yaptıkları yürütülebilir işlemlere, tüzel kişiliğin yetki alanında bulunan tüm örgütsel birim ve görevlilerce uyulmasıdır. Bu anlamda Anayasaya göre merkezî idâre; yürütülebilir işlem yapma yetkisiyle donatılmış üst düzey yetkililerin (Cumhurbaşkanlığının) bulunduğu başkent Ankara'dan ve Cumhurbaşkanlığının hiyerarşisi altındaki taşra teşkilatından ibaret olmalıdır. Bir başka deyişle, devlet idâresi iki büyük bölüme ayrılır: Başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı.

Başkent Teşkilatı

Başkent teşkilatı, devlet idaresinin (merkezî idârenin/genel idârenin), yürütülmesini üzerine aldığı kamu hizmetlerinin nasıl yürütüleceğinin planlanıp kararlaştırıldığı bölümüdür (Gözler, 2006, s.113-114). Başkent teşkilatı da ikiye ayrılır: İcracı birimler ve yardımcı kuruluşlar. İcracı birimler, devlet idâresi adına yürütülebilir nitelikte kararlar alan idârî birimlerdir. Yardımcı kuruluşlar ise görüş ve düşüncele-

riyle, icracı birimler yürütülebilir kararlar alırken yardımcı olan kuruluşlardır.

Başkentteki İcracı Birimler ve Türleri

Başkentteki icracı birimler; Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıklardır

Araştırmalarla İlişkilendir

6771 sayılı Kanunla 1982 Anayasasında köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin en önemlisi, devletin yürütme organındaki iki başlılığa son vermesidir.

1982 anayasasının ilk şeklinde, devletin yürütme organı, Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulundan oluşmaktaydı ve Cumhurbaşkanını seçmenler değil, TBMM seçiyordu. 2010 yılındaki Anayasa değişikliğiyle, Cumhurbaşkanını seçmenler seçmeye başladı. 2017 yılında 6771 sayılı Kanunla, Türkiye Parlamenter hükümet sisteminden vaz geçerek Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmiştir. Bu sistem değişikliğini anlayabilmek için 6771 sayılı Kanunu ve gerekçesini dikkatlice okumak gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı

Anayasanın 101. maddesine göre Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüzbin seçmen aday gösterebilir. Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.

Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin herhangi bir nedenle seçime katılmaması halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların salt çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilir. Oylamada, adayın geçerli oyların çoğunluğunu alamaması halinde, sadece Cumhurbaşkanı seçimi yenilenir. Seçimlerin tamamlanamaması halinde, yenisi göreve başlayıncaya kadar mevcut Cumhurbaşkanının görevi devam eder. Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin diğer usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

Cumhurbaşkanı, görevine başlarken Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde, Anayasanın 103. maddesindeki yemin metnini okuyarak ant içer. Görevi başında olmayan Cumhurbaşkanına, (Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde), Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.

Cumhurbaşkanının idârî görevleri, Anayasanın 104. maddesinde "yürütme alanına ilişkin olanlar" biçiminde düzenlenmiştir. 2017 Anayasa Değişikliğinden sonra, başkent teşkilatının icracı birimleri, Cumhurbaşkanının hiyerarşisi altında birleşmişlerdir. Bu hiyerarşik birleşmenin hukuki düzenlemeleri, 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle yapılmıştır.

Anayasanın son haline göre, cumhurbaşkanı seçilen kişinin seçmene karşı sorumlu olduğu tartışmasızdır. Çünkü icraatı beğenilmeyen cumhurbaşkanı, ikinci kez aday olduğunda seçilemez. Şayet ikinci döneminde icraatı beğenilmezse, bu kez de aynı siyasal akımdan olan yeni Cumhurbaşkanı adayı seçilemez. Mevcut anayasa düzenlemesine göre, cumhurbaşkanının TBMM'ne karşı doğrudan bir siyasal sorumluluğu bulunmamaktadır.

Anayasanın 105. maddesinin ilk haline göre, Cumhurbaşkanının sadece vatana ihanetten dolayı cezai sorumluluğu vardı. Maddenin yeni şekli, cumhurbaşkanı açısından görevsel ve kişisel suç ayırımını ortadan kaldırarak, cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun alanını oldukça genişletmiştir. Fakat cumhurbaşkanının Yüce Divana sevk edilmesini, önceki şekline göre zorlaştırmıştır.

Anayasanın 105. ve 125. maddesinin önceki halinin öngördüğü düzenlemeler nedeniyle, Cumhurbaşkanının görevleri ile ilgili işlem ve eylemlerinden dolayı hukuksal sorumluğunun olmadığı,

buna karşın Cumhurbaşkanı, görevi ile ilgili olmayan eylem ve işlemleriyle kişilere verdiği maddî ve manevî zararlardan dolayı, diğer bireyler gibi sorumlu olduğu kabul ediliyordu (Kabaalioğlu-Yıldırım, 1995, s.73). Fakat 6771 sayılı Kanunla 1982 Anayasasında yapılan değişikliklerden sonra, cumhurbaşkanının hem görevleriyle ilgili işlem ve eylemlerinden hem de görevleriyle ilgili olmayan işlem ve eylemlerinden hukuki sorumluluğu kabul edilmelidir.

Bakanlıklar

Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığına hiyerarşik bağlı olan, merkezî idârenin üstlendiği kamu hizmetlerinin örgütlenme biçimidir. Her bakanlık, uzmanlaştığı bir kamu hizmeti alanında devlet kamu tüzel kişiliğini temsil eder. Bundan dolayı da bakanlıkların tüzel kişiliği yoktur.

Bakanlıklar
Bakanlıklar, devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin konularına göre uzmanlaşmış ve örgütlenmiş bölümleridir.

Anayasanın 106. maddesine göre Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. Bu anayasal hüküm çerçevesinde bütün bakanlıklar, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.

Her bakanlığın başında bir bakan bulunur. Cumhurbaşkanı bakanları atar veya görevine son verir. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 503. maddesine göre Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu, bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı amacıyla, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle, bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 509. maddesine göre Bakanlıklar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatından ve bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan meydana gelir.

Bakanlık merkez teşkilatı, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, koordinasyon, gözetim ve takip, idareyi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmek üzere gerekli birimlerden meydana gelir.

Bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatı ihtiyaca göre; il valisine bağlı il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşları ve doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarının tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenir.

Her bakanlıkta, bakana hiyerarşik olarak bağlı, yeteri kadar bakan yardımcılığı bulunur. Tıpkı bakanlarda olduğu gibi bakan yardımcılarını da Cumhurbaşkanı belirler.

Bakanlığa bağlı veya ilgili kurum veya kuruluşlar da söz konusudur.

Bağlı kuruluş, bakanlığın ana hizmet ve görev alanına giren kamu hizmetlerini yürütmek üzere bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan kuruluşlardır.

İlgili kurum veya kuruluşlar (Gözübüyük-Tan, 1998, s.155), özel kanun veya özel kanunun açıkça verdiği yetkiyle kurulan, iktisâdî devlet teşekkülleri, kamu iktisâdî kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukukî, mâlî ve idârî statüye tabi, hizmet yerinden yönetim ilkesine göre kurulan örgütlerdir.

Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar

Cumhurbaşkanlığına veya bakanlıklara görevlerinde yardımcı olmak, belli konularda görüş bildirmek, ya da denetimde bulunmak üzere, çeşitli idârî birimler kurulmuştur. Bunlar kural olarak merkez teşkilatının (başkent örgütünün icracı birimlerinin) hiyerarşisi içinde değillerdir. Ancak çoğu zaman bu kurala uyulmamaktadır. Bunların bazıları,

sadece danışma/istişare işlevleriyle sınırlı kalmayıp aynı zamanda eşgüdüm sağlama, yargılama yapma ve icrai karar alma yetkilerine de sahiptirler (Gözübüyük, 2004, s.79; Duran, 1982, s.102).

Ortak Yanları

1. Varlık nedenleri ve amaçları, devlet faaliyetlerinin topluca göz önünde tutularak tutarlı ve uyumlu bir uygulama sağlamak, idârenin bütünlüğünü gerçekleştirmektir.
2. Bunların bazıları, Anayasa tarafından öngörülüp güvenceye bağlanmışlardır.
3. Cumhurbaşkanlığının hiyerarşisine tâbi olmamaları gerekir.
4. Yardımcı kuruluşlar, siyâsîlerle tecrübeli uzman kamu görevlilerinin (bürokratların/teknokratların) birlikte çalışıp yetkili organ ve makamlara görüş ve düşüncelerini bildirdikleri heyetlerdir.
5. Bazıları, danışmanlık görevleriyle birlikte, denetleme yetkilerine de sahiptir.
6. Bazıları, Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyetimize geçmiş kuruluşlardır.

Türleri

Başkentteki yardımcı kurullar; Millî Güvenlik Kurulu, Danıştay, Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Ekonomik ve Sosyal konsey ile Kamu Denetçiliği Kurumudur. Aşağıdaki paragraflarda, bunların her biri hakkında bilgi verilecektir.

Milli Güvenlik Kurulu

Milli Güvenlik Kurulu, devlet idâresinin başkent teşkilatının yardımcı kuruluşlar bölümünde yer almaktadır (Duran, 1982, s.128; Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.200). Demokratik parlamenter sistemlerle idâre edilen devletlerin başkent teşkilatında yer alan bu tür kuruluşlar, ancak danışma niteliğinde görüşler içeren kararlar alabilirler. Askerlerin ve siyâsîlerin birlikte karar aldıkları bir kuruldur.

Anayasanın 118. maddesine göre Millî Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri komutanlarından kurulur. Gündemin özelliğine göre Kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağrılıp görüşleri alınabilir.

Millî Güvenlik Kurulunun görevi; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Cumhurbaşkanına bildirmektir.

Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Cumhurbaşkanınca değerlendirilir. Milli Güvenlik Kurulunun gündemi; Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir. Cumhurbaşkanı katılamadığı zamanlar Milli Güvenlik Kurulu Cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlığında toplanır.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir. 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesine göre Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği teşkilatı, doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlıdır.

Danıştay,

Danıştay, 1868 yılında Fransız Conceil d'Etat (Brown-Graner, 1983, s.42) örneğinden esinlenilerek kurulmuştur. Danıştay bir yandan en yüksek sivil idârî mahkeme, diğer yandan da devlet genel idâresinin en yüksek danışma ve inceleme kuruluşudur. Danıştay'ın idâresi ve dışarıya karşı temsili, Danıştay başkanı tarafından yapılır. Danıştay'ın başkan ve bütün üyeleri, Anayasal güvenceye sahip yüksek yargıçlardır. Fakat Danıştay'ın idârî görev yapan üyeleri ile yargısal görev yapan üyeleri görev yönünden birbirinden ayrılmıştır.

Danıştay
Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdâre Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir.

Danıştay, 2575 Sayılı Kanunun 1. maddesine göre "Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir"

Danıştay'ın idârî görevleri, danışma görevleri, inceleme görevi ve diğer idârî görevleri olarak özetlenebilir. Danıştay'ın yardımcı örgüt görevini yapan daire ve kurulları; Birinci Daire ile İdârî İşler Kurulu ve Danıştay Genel Kurulu'dur. Danıştay, idârî görevlerine ilişkin çalışmalarını dosya üzerinden yapar.

Sayıştay

Sayıştay (Özay, 1995, s.60), Anayasa ile öngörülmüş bir mâlî denetim organıdır. Anayasanın 160. maddesine göre Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idâreleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleriyle mallarını TBMM adına denetleyen, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan bir kuruluştur. 6085 sayılı Sayıştay Kanunun 3. maddesine göre, Sayıştay; bu Kanun ve diğer kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve kesin hükme bağlama işlerini yaparken işlevsel ve kurumsal bağımsızlığı olan bir kurumdur. Aynı kanunun 23. maddesine göre Sayıştay daireleri birer hesap mahkemesidir. Anayasa Mahkemesi de içtihat değiştirerek Sayıştay'ın bir yargı yeri olarak kabul etti ve somut norm denetimi yapmasını kabul etti (AYM, E. 2011/21, K.2013/36).

Sayıştay, 5018 sayılı Kanun gereğince, idâre üzerinde dış denetim yapar. Anılan Kanunun 68. maddesine göre Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idârelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Sayıştay'ın malî dış denetim kapsamındaki idârî görevleri şunlardır: Rapor sunumu, genel uygunluk bildirimi, görüş bildirme ve diğer idârî görevler.

Devlet Denetleme Kurulu (DDK)

Devlet Denetleme Kurulu, diğer yardımcı kurullardan farklı olarak, bağımsız ya da özerk değil, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanlığına bağlı bir örgüttür. Bir başka deyişle, Cumhurbaşkanlığı örgütü içinde yer alır. DDK, bir inceleme, araştırma ve denetleme kuruludur (Soybay, 1984, s.107; Yıldırım, 2005, s.74). Cumhurbaşkanının Anayasada öngörülen yetkilerini kullanma ve görevlerini yerine getirme konusundaki en önemli aracı, DDK'dir.

Anayasanın 108. maddesine göre İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır. Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.

5. sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3. maddesine göre Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığına bağlı üst denetleme organıdır. Kurul; Başkan ve sekiz üyeden oluşan Kurul Karar Organı ile denetim ve soruşturma grupları, Kurul Sekreterliği ve ona bağlı idari birimlerden oluşur. Devlet Denetleme Kurulunun görevleri, aynı Kararnamenin 4. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanı, devletin başı olarak bu kurul sayesinde idâre cihazının yanında, bazı sivil toplum kuruluşlarını da denetleyebilmekte ve belirlediği ölçütler doğrultusunda yönlendirebilmektedir.

Kurul, kendisine Anayasa ve kuruluş kararnamesinde verilen görevleri yapabilmesi için, Cumhurbaşkanı tarafından açıkça görevlendirilmesi gerekmektedir. Kurul kendiliğinden araştırma ve inceleme yapamaz

5 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 16. maddesine göre Devlet Denetleme Kurulu; çalışmaları sonucunda denetim raporu, inceleme raporu, araştırma raporu, ön inceleme raporu, soruşturma raporu, disiplin soruşturması raporu ve ivedi durum raporu hazırlar.

Parlamenter sistem dönemimizde, DDK'nin raporu, kamu kuruluşlarını bağlayıcı bir karar değildi. Fakat Cumhurbaşkanlığı sistemi dönemimize, 5 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 19. ve 20. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, DDK raporları bağlayıcı ve sonuç doğurucu niteliktedir.

Ekonomik ve Sosyal Konsey

Ekonomik ve Sosyal Konsey önce, 4641 sayılı Kanunla kurulan, daha sonra, 12 Eylül 2010 tarihli halk oylamasıyla kabul edilen ve Anayasa değişikliklerini içeren 5982 sayılı Kanunun 23. maddesiyle Anayasanın 166. maddesine eklenen ek fıkrayla Anayasal güvenceye kavuşturulmuş bir yardımcı kuruluştur.

Ekonomik ve Sosyal Konseyin amacı, 4641 sayılı Kanunun 1. maddesinde, "ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, toplumsal uzlaşma ve işbirliğini sağlayacak, sürekli ve kalıcı bir ortam yaratarak, istişari mahiyette ortak görüş belirlemek için oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konsey'in kuruluşunu, çalışma esas ve yöntemlerini düzenlemek" olarak belirlenmiştir.

4641 sayılı Kanunun 2. maddesine göre Ekonomik ve Sosyal Konseyin Başkanı Cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanının toplantılara katılamaması halinde görevlendireceği Cumhurbaşkanı Yardımcısı veya Bakan toplantılara başkanlık eder. Konseyin üyeleri Cumhurbaşkanınca belirlenir

Kamu Denetçiliği Kurumu

Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasa değişikliğini içeren 5982 sayılı Kanunun 8. maddesiyle Anayasanın 74. maddesine eklenen fıkralarla, anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Anayasanın 74. maddesine eklenen yeni hükümlere göre, herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idârenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu baş denetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir.

Genel (Merkezî) İdârenin Taşra Teşkilatı)

Genel ya da merkezî idâre, sadece başkent teşkilatından ibaret değildir. Yurdun her köşesini kapsayacak biçimde ülkeye yayılmıştır (Kalabalık, 1999, s.61). Genel idârenin başkent dışındaki tüm ülkeye yayılmış örgütüne, taşra teşkilatı denir (Günday, 2003, s.57). Bir başka deyişle, taşra örgütü genel idârenin ülke yüzeyindeki uzantısıdır.

Genel idârenin başkent teşkilatının yer itibariyle sınırı, icracı birimlerin (Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıkların) ve yardımcı kuruluşların binalarının kapılarında biter. Artık buradan itibaren, taşra teşkilatı başlar. Bu bağlamda, Ankara ili her ne kadar başkent olsa da idâre hukuku açısından, aynı zamanda bir taşra teşkilatıdır.

Merkezî idârenin taşra teşkilatının türleri şunlardır: İl (genel) idâresi, İlçe İdâresi, merkez ilçe idâresi ve merkezî idârenin bölge teşkilatları.

İl (Genel) İdâresi

Merkezî idârenin mülkî idâre temelinde taşrada örgütlenmesinin ilk basamağını il genel idâreleri oluşturur. İller biçimsel yasalarla kurulurlar, kaldırılırlar ve adları biçimsel yasayla değiştirilir. Bugünkü iller, Anayasanın öngördüğü ilkeler göz önünde tutularak kurulmuş değillerdir. İllerin büyük bir bölümü, tarihsel gelişime ve geleneklere dayanmaktadır. Bir bölümü de siyasal düşüncelerle kurulmuştur.

İl genel idâresi, esas itibariyle üç bölümden oluşmaktadır: Vali, il idâre şube başkanları ve il idâre kurulu. Vali, il idâresinin başıdır. Başka bir deyişle, ilgili il sınırları içerisinde en büyük mülkî âmirdir. İl İdâresi Kanununun 9. maddesine göre Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. Valiler, ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verirler. Vali, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve talimat ve emirleri yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir.. Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler. Valiler kendi illerindeki yerel yönetim birimlerini de "idârî vesâyet" makamı olarak denetler.

İldeki merkezî idâre kuruluşlarının, yani bakanlıkların il içerisindeki örgütlerinin başında bulunan yüksek memurlara il idâre şube başkanları denir. Bunlara, "il şube başkanları" ya da "il müdürleri" de denmektedir. Bunlar, Valinin emri ve hiyerarşik denetimi altındadır. Bunların başlıcaları, hukuk işleri müdürü, defterdar, jandarma komutanı, il emniyet müdürü, il kültür müdürü, il millî eğitim müdürü, il turizm müdürü, il bayındırlık ve iskân müdürü...vs.dir. İl İdaresi Kanunun 21. maddesine göre, il idare şube başkanları kendi şubelerini ilgi-

lendiren işlerin yürütülmesinden ve şubeleri memur ve müstahdemlerinin kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatta belirtilen ödev ve görevlerinin sürat ve intizamla yapılmasından valiye karşı sorumludurlar.

İl idare kurulu, valinin başkanlığı altında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli egitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve veterner müdürlerinden teşekkül eder. Vali, idare kuruluna başkanlık etmek üzere vali muavinini görevlendirebilir. İl idâre kurulu, idârî konularda Valiye eder.

İlçe İdâresi

Mülkî idârenin taşra teşkilatının ikinci bölümü ilçe idâresidir. İlçeler de tıpkı iller gibi kanunla kurulurlar. Eski bir geleneği bulunan ilçe idâresi, gerek kamu hizmetlerinin halka sunulması, gerekse çevredeki sosyal ve ekonomik şartların iyileştirilmesi açısından önem taşır. Mülkî idârenin taşra teşkilatının ikinci bölümü olan ilçelerdeki hiyerarşik sıralama; kaymakam, ilçe müdürlüğü, şayet ihtiyaç varsa şube müdürlüğü, şeflik ve memurluk biçimindedir. İlçe idâresinin kurulması, kaldırılması, ad ve merkez sınırının değiştirilmesi ya da belirtilmesi biçimsel kanunla olur. İlçe idâresi, esas itibariyle üç bölümden oluşmaktadır: Kaymakam, ilçe idâre başkanları ve ilçe idâre kurulu.

Kaymakam, ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat (adli ve askeri teşkilat hariç) kaymakamın emri altındadır. İlçe idâresinin başı kaymakamdır. Kaymakam, görevlerini Valinin gözetim ve denetimi altında yapar. Kaymakam, ilçe sınırları içinde yasaların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir. İlçe içindeki idârî kuruluşları denetler ve aralarında işbirliğini sağlar. İlçedeki bütün kolluk güçleri, kaymakamın emri altındadır. Kaymakamın hiyerarşik âmiri Validir. İlçe, yetki genişliği esasına göre yönetilmez.

İlçe idâresinde yer alan bakanlık taşra kuruluşlarının başında bulunan memurlara "ilçe yönetim başkanları" veya "ilçe şube başkanları" denmektedir ve bakanlıkların ilçedeki örgütlerinin başında bulunurlar. Bunlar yazı işleri müdürü, mal müdürü, hükümet tabibi, tarım teknisyeni, veteriner ve nüfus memuru gibi memurlardır. İlçe yönetim başkanları, kendi alanlarındaki kamu hizmetlerinin yürütülmesinden kaymakama karşı sorumludurlar.

İlçe idâre kurulu, kaymakamın başkanlığı altında, ilçede bulunan yazı işleri müdürü, hükümet tabibi, ilköğretim müdürü, mal müdürü, tarım teknisyeni ve veteriner gibi ilçe idâre başkanlarından oluşur. İlçe idâre kurulunun görevleri, il idâre kurulunun görevlerine benzer.

Merkez İlçe İdâresi

Büyükşehir Belediyesi kurulmayan il merkezi ile o il içerisinde hiçbir ilçeye bağlı olmayan köylerin ve belediyelerin oluşturduğu alana merkez ilçe denmektedir. İlin genel idâresinden sorumlu olan Vali, merkez ilçenin idâresinden de sorumludur. Bir başka deyişle, Valiler merkez ilçede kaymakamlık görevi de yapmaktadırlar.

Merkezî İdârenin Bölge Teşkilatları İdâresi

Uygulamada çeşitli nedenlerle merkezî idâre ile ilgili bazı kuruluşlar, taşra teşkilatlarını il sınırlarını aşacak bir biçimde kurmuşlardır. Bunlara merkezî idârenin bölge teşkilatları ya da bölge kuruluşları denmektedir (Gochot, 1962, s.38; Payaslıoğlu, 1966, s.76; Yıldırım, 2000, s.94-98). Merkezi idarenin taşradaki bölge teşkilatı iki biçimde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi yetki genişliğine sahip olan olağanüstü hal bölge valiliği, diğeri de yetki genişliğine sahip olmayan bölge müdürlükleridir.

285 sayılı KHK ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinden bazılarını kapsayan Olağanüstü Hâl Bölge Valiliği kurulmuştu. Olağanüstü Hâl Bölge Valiliğinin İçişleri Bakanlığına bağlı olarak çalışacağı öngörülmüştü (285 sayılı KHK'nin 2. maddesi). Bu hükmü, yetki genişliği ilkesiyle birlikte değerlendirerek şu biçimde yorumlamak idâre hukuku ilkelerine daha uygun olurdu: Olağanüstü hal, iç güvenlik nedeniyle ilan edildiği için, Olağanüstü Hâl Bölge Valisi'nin de başkent teşkilatından sadece iç güvenlikten sorumlu olan İçişleri Bakanlığına

bağlanması doğaldı. Dolayısıyla, Olağanüstü Hâl Bölge Valiliğinin yetkileri, bütün başkent teşkilatı aleyhine değil, sadece İçişleri Bakanlığının yetkileri aleyhine genişlemişti. Çünkü söz konusu kamusal faaliyet, genel idârî kolluk hizmetiydi (Özay, 1996, s.239). Diğer bakanlıkların taşra teşkilatları, zaten il Valilerine bağlı olarak çalışmaktaydı.

Merkezî idârenin taşrada bölge bazında teşkilatlanma biçiminin ikinci türünü, bir veya birden çok ili içine alan ve yetki genişliği esasına dayanmayan bölge müdürlükleri oluşturur. Bölge müdürlükleri, merkezî idârenin başkentteki makamlarına hiyerarşi bağı ile bağlıdırlar (Karaer, 1990, s.612). Bölge müdürlükleri, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre kurulmaktadır.

Öğrenme Çıktısı

3 Merkezî idârenin başkent ve taşra teşkilatının yapısını özetleyebilmek

Araştır 3

Görevi başında olmayan Cumhurbaşkanına kimin vekalet edeceğini araştırınız.

İlişkilendir

Bulunduğunuz yerdeki ilköğretim okulunu merkezî idârenin taşra teşkilatıyla ilişkilendirin.

Anlat/Paylaş

Günlük hayatınızda en fazla hangi taşra biriminin sunduğu hizmetlerden faydalandığınızı anlatın ve paylaşın.

YEREL YÖNETİMLER

Anayasa mahallî idârelere özel bir önem vermiş ve bazı düzenlemeler yapmıştır. Anayasanın koymuş olduğu ilkeler ışığında mahallî idârelerin ortak özellikleri şunlardır: Tüzel kişilikleri vardır. Özerk kuruluşlardır. Karar organları seçimle iş başına gelir. Organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmelerine ilişkin denetim yargı yerlerince yapılır. Görevleri yasa ile belirtilir. Merkezî idârenin, yerel yönetimler üzerinde vesâyet yetkisi vardır. Görevleri ile orantılı gelir kaynakları vardır. Cumhurbaşkanının izni ile aralarında birlikler kurabilirler. Büyük yerleşim merkezleri için yasa ile özel yönetim biçimleri getirilebilir (Anayasa madde 127/III. son cümle).

Türkiye'de yerel yönetim türleri şunlardır: İl özel idâreleri, belediyeler ve köyler. Bu türlerin dışında yeni bir tür yerel yönetim türü oluşturabilmek için, Anayasa'nın 127. maddesinde değişiklik yapılması gerekir.

İl Özel İdâreleri

İl özel idâresinin yasal temelleri, Fransa örnek alınarak, eyâlet sisteminden il sistemine geçişi sağlayan 1864 tarihli Vilayet Nizamnâmesi ile atılmıştır. 5302 sayılı Kanun, il özel idârelerini yeni baştan düzenlemiş ve kendinden önce çıkarılan yasaları yürürlükten kaldırmıştır.

İl Özel İdâresi

İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idârî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

İl özel idâresi, il genel idâresi ile birlikte, aynı gerekçelerle ve aynı yasa ile kurulur. 5302 sayılı Kanunun 4. maddesine göre, ilin kaldırılmasıyla birlikte, il özel idârelerinin tüzel kişiliği de sona erer. Aynı Kanunun 5. maddesine göre ise İl özel idâresinin görev alanı il sınırlarını kapsar.

Fakat 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı 14 İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin kaldırılmasını öngörmüştür. Bu hükümle birlikte otuz ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliği sona erecektir. Böylece ülkemizde 51 adet il özel idaresi kalacaktır.

İl özel idâresi, belediyeler gibi sadece kentsel alanlarda kamu hizmeti yürütmekle yetinmez. İl özel idâresi, il sınırları içinde yer alan kırsal yerleşim yerlerinde de bayındırlık, ulaşım, tarım, eğitim, kültür, sağlık, çevre gibi hizmetleri sağlamakla da görevlidir.

İl özel idâreleri 5302 sayılı Kanunda, "il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idârî ve mâlî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır.

İl özel idâresinin üç organı vardır. Bunlar, il genel meclisi, il encümeni ve Validir.

İl genel meclisi, ilçeler adına seçilen üyelerden oluşur. 2972 sayılı Kanuna göre, üye seçimi tek dereceli ve nispi temsil usulüne göre yapılır. Üyeler beş yıl için seçilir. Üye sayısı o il içindeki ilçe sayısına ve ilçelerin nüfusuna göre değişir. İl genel meclisinin iki türlü toplantısı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi olağan toplantı, diğeri ise olağanüstü toplantıdır. İl genel meclisi, kendisinin belirleyeceği bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde olağan toplantı yerinde toplanır. İl genel meclisi başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde il genel meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir.

5302 sayılı İl Özel İdâresi Kanunu'na göre il encümeni, il özel idâresinin hem danışma (yardımcı) organı, hem de ikinci karar organıdır. Ancak Anayasa Mahkemesinin E.2005/32, K.2007/3 sayılı Kararına göre il encümenleri, ikinci karar organı değil, yürütme organlarıdır. Bu görüşe katılmak olanaksızdır. Zira, 5302 Sayılı Kanunun 23. maddesine göre, il genel meclisleri çalışamaz duruma geldiklerinde, onların yerine kararları il encümenleri alacaklardır. Böyle olunca, il encümenleri yürütme organları değil, ikinci karar organlarıdır. Anılan Kanunun 25. maddesine göre, İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur. Valinin katılamadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder.

Vali, il özel idâresinin başı, yürütme organı ve yasal temsilcisi olmasının yanı sıra, aynı zamanda vesâyet makamıdır. Yürütme organı olarak Vali, genel meclisin ve encümenin aldığı kararları yürütür. Genel meclise sunulacak bütçe ve çalışma programlarını hazırlar. Vali, il genel meclisin gündeminin belirlenmesine yardımcı olur. Encümenin gündemini düzenler. Tüzel kişiliği Vali temsil eder.

5302 sayılı Kanunun 6. maddesine göre, İl özel idâresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; a) Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde, b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri il içindeki belediyelerin sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir.

İl özel idâreleri, hem eskiden hem de şimdi, kolluk personel ve araçlarına sahip değildir. Ancak bazı özel kolluk alanlarında görevli ve yetkili kılınmıştır.

Belediyeler ve Çeşitleri

Belediye, 5393 sayılı Belediye Kanununun 3. maddesine göre, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idârî ve mâlî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Belediye, bir yerleşim yerindeki nüfus yoğunluğunun doğurduğu doğal bir sonuç olduğu için, belediye kurulması her zaman devletin veya halkın rızasına bağlı değildir. Nüfus sayısı kaç olursa olsun, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.

İzledikleri amaç, etkinlik alanı ve tüzel kişilik açısından belediyeler arasında bir fark yoktur. Bunlar arasındaki fark, ortak ihtiyaçlarını karşıladıkları yerleşik nüfus yoğunluğundaki ve bunun sonucu olarak da organların ve örgütün genişliğinden kaynaklanmaktadır (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.237).

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yürürlüğe girmeden önce Türkiye'de 4 çeşit belediye bulunmaktaydı. Bu Belediyeler; geleneksel belediyeler, büyükşehir

belediyeleri, ilçe belediyeleri ve ilk kademe belediyeleri idi. 5747 sayılı Kanun ilk kademe belediyelerini ortadan kaldırmıştır.

Geleneksel Belediyeler

Bu tür belediyeler, "belediye" kavramının omurgasını oluştururlar ve bunlara "standart belediye" diyenler de vardır (Öztürk, 1997, s.16). Çünkü "standart belediye" veya "klasik belediye" tamlamalarıyla belirtilmek istenen belediye türü, Tanzimat'tan sonra gelişen ve 1980'li yıllara kadar başka türü olmayan belediyelerdir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri dışında kalan tüm belediyelere, geleneksel belediye denebilir.

Geleneksel belediyelerin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Belediye meclisi, belediyenin en yüksek ve genel karar organıdır, belde seçmenleri tarafından seçilen üyelerden oluşur. Üyelerin seçimi tek dereceli ve nispî temsil yoluyla olur. Üye sayısı dokuzdan az olamaz ve beş yıl için seçilir. Belediye Meclisinin olağan ve olağanüstü olmak üzere iki tür toplantısı bulunmaktadır. Belediye meclisinin olağan toplantısı şöyle olmaktadır: Belediye meclisi, kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası, meclis tarafından önceden belirlenen günde, olağan toplantı yerinde toplanır. Ekim ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Belediye meclisinin olağanüstü toplantısı ise şöyle olmaktadır: Belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağrısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutat usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağrıyı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez.

Belediye Kanununun 33. maddesine göre, belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında büyükşehir belediyesinin kurulmadığı il merkezlerindeki geleneksel belediyeler ile nüfusu 100.000'in üzerindeki geleneksel belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye ile mâlî hizmetler birim âmiri ve belediye başkanının birim âmirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşur. Diğer geleneksel belediyelerde belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mâlî hizmetler birim âmiri ve belediye başkanının birim âmirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur. Belediye başkanının katılamadığı toplantılarda belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi encümene başkanlık eder. Belediye Encümeninin yetkilerini düzenleyen 5393 sayılı Kanunun 34. maddesi dikkatlice incelendiğinde, Encümenin belediyenin ikinci karar organı olduğu ortaya çıkmaktadır. Bundan dolayı, belediye encümeninde atanmış üyelerin bulunması, Anayasanın 127. maddesine aykırıdır.

Belediye Kanununun 37. maddesine göre, belediye başkanı, belediye idâresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre, doğrudan doğruya beldede oturan seçmenler tarafından seçilir. 46. maddeye göre belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda seçim yapılıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il merkezlerindeki geleneksel belediyelerde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde Vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır. Ancak, 6758 sayılı Kanunun 34. maddesine göre, belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde, aynı yöntemle görevlendirme yapılır.

Büyükşehir Belediyesi

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 3. maddesinde büyükşehir belediyesi; sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır. 5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyeleri üzerinde ÖZAY'ın "dış idârî denetim" (Özay, 1996, s.169), GÜRAN'ın ise "iç idârî vesâyet" (Güran, 1983, s.53) dediği bir tür idârî vesâyet yetkisi tanımaktadır.

Büyükşehir belediyeleri, kanunla kurulmak zorundadır. Çünkü Anayasanın 127. maddesindeki

"Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" hükmüne göre, idârî tasarruflarla büyükşehir belediyeleri kurulamaz. Fakat büyükşehir belediyelerinin kurulduğu yerlerde daha önce bir belediye kurulu bulunduğundan, uygulamada il merkezlerindeki belediyeler, kanunlarla veya kanun hükmünde kararnamelerle büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüşlerdir. Büyükşehir belediyelerinin coğrafi sınırları, adını aldıkları illerin coğrafi sınırlarıdır.

Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları, 5216 sayılı Kanunun 7. maddesinde sayma yöntemiyle belirlenmiştir. Örneğin, büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak, bunlardan bir tanesidir. Yasanın saymadığı diğer konularda, ilçe belediyeleri yetkilidir.

Büyükşehir belediyelerinin de tıpkı geleneksel belediyeler gibi üç organı bulunmaktadır. Bu organlar; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

Büyükşehir belediye meclisi, 5216 sayılı Kanunun 12. maddesine göre büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur. 2972 sayılı Kanunun 6. maddesine göre büyükşehir belediye meclisleri, belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşur. Bu hesaplamada artık sayılar nazara alınmaz. Yedek üyelikler de aynı usulle hesaplanır. Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. Büyükşehir belediye meclisi de tıpı geleneksel belediye meclisi gibi olağan ve olağanüstü toplantılar yapabilmektedirler.

Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre; büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mâlî hizmetler birim âmiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim âmirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Encümen, büyükşehir belediyesinin ikinci karar organıdır. Dolayısıyla atanmış üyelerin bulunması Anayasanın 127. maddesine aykırıdır.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından beş yıllık süre için seçilir. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idâresinin başı, yürütme organı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Bu sıfatla, büyükşehir belediyesini mahkemelerde ve diğer kamusal makamlarda, hem bu makamlara karşı hem de üçüncü kişilere karşı temsil eder.

İlçe Belediyeleri

İlçe belediyesi, teknik terim olarak bütün ilçelerde kurulan belediyeleri tanımlamaz. Sadece, büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan ilçelerde kurulan ve üzerinde büyükşehir belediyesinin bir çeşit idârî vesâyet yetkisi bulunan belediyeleri tanımlar. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 3. maddesi ilçe belediyelerini; "Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi" olarak tanımlamıştır.

İlçe belediyelerinin sınırı, eskiden adını taşıdıkları ilçenin tümünü değil, o ilçenin merkezini kapsamaktaydı. 6360 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte, ilçe sınırının tümünü kapsamaya başlamıştır.

İlçe belediyelerinin organları, personeli, örgütü, gelirleri ve giderleri ile geleneksel belediyeler arasında hiçbir fark yoktur. Dolayısıyla, bu konularda geleneksel belediyeler için yapmış olduğumuz açıklamalar, ilçe belediyeleri için de geçerlidir.

Geleneksel belediyeler açısından yapılan açıklamalar dışında, ilçe belediyeleri için şunlar söylenebilir: İlçe belediyelerinin bütçesini, büyükşehir belediyesi kabul etmektedir. İlçe belediyelerinin üzerinde merkezî idârenin idârî vesâyet yetkisinin yanında, kendisine göre merkez konumunda olan büyükşehir belediyelerine de iç idârî vesâyet yetkisi tanınmıştır.

Köy İdâresi

Kamu idârelerinin en küçüğü ve yerel yönetimlerin en eskisi köydür. Köy Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanununun ilgili hükümlerini birlikte değerlendirdiğimizde, köyün tanımını şu biçimde sentezleyebiliriz: Nüfusu 150 ile 5000'in arasında olan, taşınır ve taşınmaz mallara sahip, kendisine verilen mahallî müşterek hizmetleri yapan kamu tüzel kişiliğidir.

Yeni bir köy, İçişleri Bakanlığının kararı ile kurulur (5442 sayılı İl İdâresi Kanununun 2/C mad-

desi). İçişleri Bakanlığı bir yerde köy kurmadan önce o yerdeki il idâre kurulu, il genel meclisi ile Bayındırlık Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığının görüşünü alır.

6360 sayılı kanun, büyükşehir belediyesi olan illerde il sınırları dahilinde bütün köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması ve mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmasını hüküm altına almıştır.

Köy kamu tüzel kişiliği, bir yerel yönetim birimi olmasından dolayı köyde oturanların ortak yerel ihtiyaçlarını yürütmekle görevlidir. 442 sayılı Köy Kanunu, köy yönetiminin görevlerini zorunlu görevler ve isteğe bağlı görevler olmak üzere iki gruba ayırmıştır (Gözübüyük-Tan, 1998, s.226; Öztürk, 1997, s.80). Köyün üç organı vardır. Bunlar, köy derneği, köy ihtiyar heyeti ve köy muhtarıdır.

Öğrenme Çıktısı

4 Yerel yönetimlerin genel yapısı ve türlerini özetleyebilmek

Araştır 4	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Türkiye'de yeni bir yerel yönetim türü oluşturmak için yapılması gerekeni araştırın.	Yaşadığınız yerdeki mahalli seçimlerle oluşan yerel yönetim organlarını belirleyin.	Günlük hayatınızda en fazla hangi yerel yönetim biriminin sunduğu hizmetlerden faydalandığınızı anlatın ve paylaşın.

KAMU KURUMLARI

Kamu kurumu (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.256), belirli bir veya birkaç kamu hizmetini ya da faaliyetini yürütmekle görevli tüzel kişiliğe sahip idâre teşkilatıdır. Kamu kurumları oluşturulurken, hizmet yönünden yerinden yönetim (işlevsel yerinden yönetim) ilkesi uygulanır ve bir kamu hizmetinin kendisine tüzel kişilik verilir (Duran, 1982, s.188).

Kamu Kurumu
Belirli bir veya birkaç kamu hizmetini ya da faaliyetini yürütmekle görevli tüzel kişiliğe sahip idâre teşkilatıdır.

Kamu kurumları idârî, teknik, sosyal ve iktisâdî faktörlerin zorlamasıyla, oluşturulmuşlardır. Kendiliğinden oluşmadıkları için, yasama organının iradesiyle meydana gelmişlerdir. Kamu kurumlarının kurulmasında belirli bir ölçüt yoktur (Yıldırım, 2002, s.204).

Kamu kurumları birden çok kritere göre tasnife tâbi tutulabilirler. Ancak idâre hukuku açısından en önemli üç kriter vardır. Bunlardan birincisi faaliyet konuları (işlevleri), ikincisi faaliyet yürüttükleri coğrafî alan, üçüncüsü de yönetim biçimidir.

Faaliyet Konularına Göre Kamu Kurumları

Kamu kurumları, faaliyet konularına göre, idârî kamu kurumları, iktisâdî kamu kurumları, sosyal kamu kurumları, bilimsel teknik ve kültürel kamu kurumları ile düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları olmak üzere beş gruba ayrılılar.

İdârî Kamu Kurumları

İdârî Kamu Kurumları; Kamu idârelerinin yerine getirmekle yükümlü olduğu görevleri, yani klasik kamu hizmet ve faaliyetlerini kendi bünyelerinden ayırıp tüzel kişiliğe kavuşturduğu teşkilat birimleridir (Duran, 1982, s.196; Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.259). Söz konusu hizmetler, genellikle idârece yürütülmesi mecburi olan kamu

hizmetleridir. Genel idâre (merkezî idâre/devlet idâresinin) tarafından, kendi bütçesi ve personeliyle yürütülmesinde sakınca ve güçlükler görülen klasik kamu hizmetleri veya faaliyetleri, devlet idâresinin bünyesinden ayrılmıştır. Bundan dolayı da bu tür hizmet ve faaliyetler, ayrı kamu tüzel kişiliklerinin bünyesinde toplanmıştır. İdârî kamu kurumlarına örnek olarak; Spor Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve Orman Genel Müdürlüğü'nü gösterebiliriz.

İktisâdî Kamu Kurumları

İktisâdî kamu kurumları; ticâret, sanâyi, mâliye, bankacılık, tarım ve madencilik gibi ekonomik faaliyetlerde bulunmak üzere kamu sermayesi veya katkısıyla kanun ya da kanunun verdiği açık yetkiye dayanılarak idârî işlemler uyarınca kurulup işletilen kamu kurumlarıdır. Anayasamız, iktisâdî kamu kurumlarına "kamu iktisâdî teşebbüsleri" demektedir.

Sosyal Kamu Kurumları

Sosyal Kamu Kurumları; çeşitli insan topluluklarının çalışma, sağlık, konut, dinlenme, eğlenme, işsizlik emeklilik vs. sosyal ihtiyaçlarını karşılamakla, kısaca sosyal haklarını ve güvenliğini sağlamakla görevli özerk kamu kurumlarıdır (Duran, 1982, s.212). Bu tür kamu kurumları, sosyal devlet ilkesinin gerçekleşme araçlarıdır. Sosyal kamu kurumlarına örnek olarak; Sosyal Güvenlik Kurumu'nu, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünü, Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardım Sandığı Başkanlığını ve Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu'nu sayabiliriz.

Bilimsel, Teknik Ve Kültürel Kamu Kurumları

Bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları için özet olarak şunlar söylenebilir: Bilimsel, teknik, sanat ve kültür hizmetleri ve faaliyetlerinin yürütülmesini devlet başlangıçta denetlemeyi ve teşvik etmeyi tercih ederken zaman içinde bu tür hizmet ve faaliyetlerle doğrudan ilgilenmeye başlamış, bunları da kendi görevleri arasında saymaya başlamıştır. Fakat bu tür faaliyet ve hizmetler, her ne kadar yasama organları tarafından kamu hizmeti olarak öngörülebilse de nitelikleri gereği geleneksel devlet örgütü, usul ve kurallarıyla yürütülemeyeceğinden, bunlara kamu tüzel kişiliği de tanınmış ve böylece bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları ortaya çıkmıştır (Duran, 1982, s.217). Bunların tipik örnekleri, üniversiteler, TÜBİTAK, MTA, TRT ve Elektrik İşleri Etüt İdâresi'dir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kurumları

Düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları, sermaye piyasasının düzgün işlemesi, rekabet ortamının korunması, radyo ve televizyon yayıncılığının karmaşadan kurtarılması, bankacılık gibi kamusal hayatın hassas alanlarında düzenleme ve denetleme görevini yerine getiren, devlet adına icraî karar alma yetkisine sahip çok geniş bir özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Bu tür kamu kurumlarına, Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Şeker Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kamu İhâle Kurumu örnek olarak gösterilebilir.

Düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları, sermaye piyasası, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık gibi kamusal yaşamın hassas alanlarında düzenleme ve denetleme yaparak hizmetten yararlananları koruma görevini yerine getirirler.

Hizmet Sundukları Yer Açısından Kamu Kurumları

Kamu kurumları, faaliyette bulundukları coğrafî alan açısından, ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere üçe ayrılırlar.

Ulusal Kamu Kurumları

Ulusal kamu kurumları, ülke çapında kamu hizmeti yürütmekle görevli kamu kurumlarıdır (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.258; Günday, 2003, s.456). Bu tür kamu kurumları ülke çapında bazen mülkî idâre (il ve ilçe) temelinde, bazen de bölge temelinde bazen de hem bölge hem de il ve ilçe temelinde örgütlenebilirler. Ancak bunların hepsinin yürütmüş olduğu kamu hizmetinden, kural olarak ülke üzerinde yaşayan tüm insanlar yararlanırlar.

Bölgesel Kamu Kurumları

Bölgesel kamu kurumları sadece belli bir bölgede yaşayanlar için kamu hizmeti üstlenirler. Bir başka deyişle, üstlendikleri kamu hizmetini sadece yetkili oldukları bölgede yürütürler (Gochot, 1962, s.38). Bölgesel kamu kurumları faaliyet konuları açısından daha ziyade idârî ve iktisâdî kamu kurumları olarak ortaya çıkabilirler.

Türkiye'de bölgesel kamu kurumları üç biçimde ortaya çıkmıştır. İlk çıkış biçimi ülke düzeyinde kurulmayan yerel yönetim birlikleri biçimidir (Gönül, 1977, s.34-47). İkinci çıkış biçimi, tümüyle kamu kesimi tarafından oluşturulan bölge kalkınma idâreleridir (Yuill-Allen, 1981, s.2-64). Türkiye'de bu tür bölgesel kamu kurumunun ilk örneği GAP Bölge Kalkınma İdâresi Başkanlığı'dır. Üçüncü çıkış biçimi ise, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliği esasına dayalı bölgesel kalkınma ajansları (kurumları) ydı. Bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluşunu, 5449 sayılı Kanun düzenlemişti.

Yerel Kamu Kurumları

Mahallî idârelerden özellikle belediyeler, üstlendikleri kamu hizmetlerinden bir tanesine, yasaların verdiği yetkiye dayanarak tüzel kişilik kazandırıp kamu kurumu haline getirebilirler. Bu tür kamu kurumlarının faaliyet konuları genellikle iktisâdî kamu hizmetleri niteliğindedir (Özay, 1996, s.255; Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.258). Bu tür kamu kurumlarına, İSKİ, EGO, İETT, BELTAŞ, BİT gibi örnekler verilebilir.

Yönetim Biçimleri Açısından Kamu Kurumları

Kamu kurumları, yönetim biçimleri açısından kamusal yönetim biçimleri uygulanan kamu kurumları ve özel yönetim biçimleri uygulanan kamu kurumları olmak üzere ikiye ayrılır (Günday, 2003, s.457).

Kamu yönetim biçimleri uygulanan kurumlar, aslında devlet genel idâresinin eskiden beri sürdürdüğü klasik hizmet ve faaliyetlerin devlet bünyesinden ayrılması sonucu ortaya çıkmışlardır. Örneğin Vakıflar Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü gibi.

Özel yönetim biçimleri uygulanan kurumlar ise aslında özel kesim tarafından yürütülen bazı faaliyetlerin kamu hizmeti hâline sokularak bir tüzel kişilik biçiminde örgütlenmesi sonucu ortaya çıkmışlardır. Örneğin Devlet Malzeme Ofisi, Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu gibi

Öğrenme Çıktısı

5 Kamu kurumlarının özellikleri ve türlerini özetleyebilmek

Araştır 5	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Türkiye'de kamu kurumları kaç ölçüte göre türlere ayrıldığını araştırın.	Kamu kurumu kavramı ile yükseköğretim hizmeti aldığınız üniversiteyi ilişkilendirin.	Günlük hayatınızda üniversite dışında hangi kamu kurumu ile temas halinde olduğunuzu anlatın ve paylaşın.

KAMU KURUMU NİTELİĞİNDE MESLEK TEŞEKKÜLLERİ

Anayasanın 135. maddesinin "kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları" olarak öngördüğü teşkilat birimleri, meslek, sanat, zanaat erbabının ve esnafın zorunlu olarak katıldıkları ve bağlı oldukları kamusal örgütlerdir (Duran, 1982, s.225; Gözübüyük, 2004, s.137; Onar, 1966, s.898). Bu kuruluşların kökeni Türkiye'de esnaf "loncalarına" ve "ahilik" teşkilatına kadar uzanır. Ancak çağdaş anlamdaki örnekleri, XIX. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkmaya başlamıştır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri de tıpkı kamu kurumları gibi hizmet yerinden yönetim kuruluşlarındandır. Bunlar meslek mensuplarının kurduğu, tüzel kişilikleri olan, bazı kamu görevlerini yerine getiren, üyeleri üzerinde kamu hukukundan doğan bazı yetkilere sahip olan kişi topluluklarıdır.

Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Teşekkülleri

Anayasanın 135. maddesinin kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları olarak öngördüğü teşkilat birimleri, meslek, sanat, zanaat erbabının ve esnafın zorunlu olarak katıldıkları ve bağlı oldukları kamusal örgütlerdir.

Belirli mesleklerin yürütülmesi veya belirli meslek unvanlarını alan kişilerin, bu unvanları gereğince mesleklerini profesyonel biçimde yürütmeleri için zorunlu olarak katıldıkları kamusal yetkilerle donatılmış kuruluşlardır (Atay, 2006, s.305).

Öğrenme Çıktısı

6 Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özelliklerini özetleyebilme

Araştır 6	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Türkiye'deki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının tarihini araştırın.	Avukatların herhangi bir kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşuyla ilişkilendirin.	Üniversiteyi bitirince herhangi bir meslek kuruluşuna girip girmeyeceğinizi anlatıp paylaşın.

1 Türk idâre teşkilatına hâkim olan genel ilkeleri özetleyebilmek

Türk İdâre Teşkilatına Hâkim Olan Genel İlkeler

Türk idâre teşkilatına hâkim olan genel ilkeler şunlardır: İdârenin kanuniliği ilkesi, merkezden yönetim ve yetki genişliği ilkesi, yerinden yönetim ilkesi, idârenin kamu tüzel kişilerinden oluşması ilkesi, idârenin bütünlüğü ilkesi.

İdârenin kanuniliği ilkesi, idârenin örgütlenmesinde ve faaliyetlerinde yasaların egemen olması, idârenin yasalara saygılı davranması, böylece yönetilenlerin, idârenin keyfî eylem ve işlemlerine karşı korunması anlamına gelir. Ülke idâresinin merkezî idâre tarafından tek elden yürütülmesini anlatan merkezden yönetim ilkesine göre idâre teşkilatı devlet kamu tüzel kişiliğinden ibarettir. Yetki genişliği, merkez adına karar almaya yetkili kılınmış yüksek düzeydeki şefin ya da şeflerin karar alma ve uygulama yetkilerinden bazılarının, kendi hiyerarşik denetimleri altında kullanılmak üzere, başkentteki veya taşradaki bazı yüksek memurlara aktarılmasıdır. Yerinden yönetim kavramı topluma sunulacak bazı hizmetlerin devlet kamu tüzel kişiliğinin dışında kurulan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesini ifade eder.

2 Türk İdâresinin teşkilatlanma biçimlerini özetleyebilmek

İdârenin Teşkilatlanma Biçimleri (Kamu Tüzel Kişiliklerinin Türleri)

Türkiye'de, hem merkezî idârenin yanında yerinden yönetim (yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kurumları) kurumlarına yer verilmiştir, hem de idârenin bütünlüğü ilkesi benimsenmiştir. Türk İdâre Teşkilatı, amaç ve sistem bütünlüğünün yanında, "T.C." amblemi altında da toplanıp birleşmiştir. Türk İdâre Sisteminin bütününü oluşturan öğeler, Anayasada tüzel kişilik niteliği taşıyan veya taşımayan örgüt birimlerinin çeşitli kategorileri olarak öngörülmekte ve kısmen düzenlenmektedir. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerinin bir arada kullanıldığı gerçeğinden hareketle Türk İdâresinin örgüt türlerini şu biçimde sayabiliriz:

a. Devlet idâresi (genel idâre/merkezî idâre),

b. Yerel yönetimler,

c. Kamu kurumları,

d. Kamu kurumu niteliğinde meslek teşekkülleri.

öğrenme çıktıları ve bölüm özeti

3 Merkezî idârenin başkent ve taşra teşkilatının yapısını özetleyebilme

Devlet İdâresi (Genel İdâre / Merkezî İdâre)

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerinin bir arada kullanıldığı gerçeğinden hareketle Türk İdâresinin örgüt türlerini şu biçimde sayabiliriz: Devlet idâresi, yerel yönetimler, kamu kurumları, kamu kurumu niteliğinde meslek teşekkülleri.

Devlet idâresi iki büyük bölüme ayrılır: Başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı. Başkent teşkilatı da ikiye ayrılır: İcracı birimler ve yardımcı kuruluşlar. Başkentteki icracı birimler; Cumhurbaşkanlığı ve onun hiyerarşisine tabi Bakanlıklardır. Yardımcı kuruluşlar; Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay, Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Ekonomik ve Sosyal Konsey ve Kamu Denetçiliği Kurumudur. Taşra teşkilatı; İl genel idâresi, merkez ilçe, ilçe idâresi, ve bölge teşkilatlarından oluşur.

4 Yerel yönetimlerin genel yapısı ve türlerini özetleyebilmek

Yerel Yönetimler

Mahallî idârelerin ortak özellikleri şunlardır: Tüzel kişilikleri vardır. Özerk kuruluşlardır. Karar organları seçimle iş başına gelir. Organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmelerine ilişkin denetim yargı yerlerince yapılır. Görevleri yasa ile belirtilir. Merkezî idârenin, mahallî idâreler üzerinde vesâyet yetkisi vardır. Görevleri ile orantılı gelir kaynakları vardır. Cumhurbaşkanının izni ile aralarında birlikler kurabilirler. Büyük yerleşim merkezleri için yasa ile özel yönetim biçimleri getirilebilir.

Türkiye'de yerel yönetim türleri şunlardır: İl özel idâreleri, belediyeler ve köyler. İl özel idâresinin üç organı vardır: İl genel meclisi, il encümeni ve Validir. Geleneksel belediyeler ile ilçe belediyelerinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Büyükşehir belediyelerinin de tıpkı diğer belediyeler gibi üç organı bulunmaktadır: Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır. Köyün üç organı vardır: Köy derneği, köy ihtiyar heyeti ve köy muhtarı.

5 Kamu kurumlarının özellikleri ve türlerini özetleyebilmek

Kamu Kurumları

Kamu kurumu, belirli bir veya birkaç kamu hizmetini ya da faaliyetini yürütmekle görevli tüzel kişiliğe sahip idâre teşkilatıdır. Kamu kurumları oluşturulurken, hizmet açısından yerinden yönetim ilkesi uygulanır ve bir kamu hizmetinin kendisine tüzel kişilik verilir.

Kamu kurumları, faaliyet konularına göre, idârî, iktisâdî, sosyal ve bilimsel teknik ve kültürel kamu kurumları ile düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları olmak üzere beş gruba ayrılılar. Faaliyet yürüttükleri coğrafî alana göre de ulusal, bölgesel ve yerel kamu kurumları olmak üzere üç gruba ayrılırlar. Yönetim biçimleri açısından ise kamusal yönetim biçimleri uygulanan kamu kurumları ve özel yönetim biçimleri uygulanan kamu kurumları olmak üzere iki gruba ayrılmaktadırlar.

6 Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özelliklerini özetleyebilmek

Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Teşekkülleri

Anayasanın 135. maddesinin kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları olarak öngördüğü teşkilat birimleri, meslek, sanat, zanaat erbabının ve esnafın zorunlu olarak katıldıkları ve bağlı oldukları kamusal örgütlerdir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özellikleri şu şekilde belirtilebilir: Kamu tüzel kişiliğine sahip olma, kanunla kurulma, kamu kudreti kullanma yetkisine sahip olma, organlarının kendi üyeleri arasından seçilmesi, amaçları dışında faaliyette bulunma yasağı, özerk bütçeli olma, merkezi idârenin mâlî ve idârî denetimine tabi olma ve zorunlu üyeliktir. Belirli bir meslek kolunda meslek kuruluşu yapılanması olması durumunda, kural olarak o mesleği icra edebilmek için meslek kuruluşuna üye olmak zorunludur.

1 İdârenin örgütlenmesinde ve faaliyetlerinde yasaların egemen olması, idârenin yasalara saygılı davranması, böylece yönetilenlerin, idârenin keyfî eylem ve işlemlerine karşı korunması anlamına gelen ilke aşağıdakilerden hangisidir?

A. Yerinden yönetim ilkesi
B. Merkezden yönetim ilkesi
C. İdârenin kanuniliği ilkesi
D. İdârenin kamu tüzel kişilerinden oluşması ilkesi
E. Yetki genişliği ilkesi

2 Aşağıdaki ifadelerden hangisi merkezden yönetimin sakıncaları arasında **sayılamaz?**

A. Merkezden yönetimin bir sakıncası bürokrasiye neden olmasıdır.
B. Merkezden yönetimdeki aşırı merkeziyetçilik demokrasi esaslarıyla bağdaşmaz.
C. Merkezden yönetimde siyasal açıdan güçlü olan parlamenterler, kamusal kaynakların kendi seçim bölgelerine kaydırılmasına neden olabilir.
D. Merkez adına görev yapanlar hizmetin gerekleri yerine, merkezin görüşünün gereklerini uygulamayı yeğleyebilirler.
E. Merkezden yönetimde kamu görevlileri yerel etkilerden uzaklaşır.

3 Merkez konumundaki idârenin, yerinden yönetim idârelerinin yürütülebilir kararlarını ve işlemlerini denetlemek yetkisi aşağıdakilerden hangisidir?

A. Hiyerarşi
B. Kanunsuz emir
C. İdârî vesayet
D. Kamu düzeni
E. Yetki genişliği

4 Cumhurbaşkanının seçimi ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır?**

A. Cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldır.
B. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.
C. Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen aday gösterebilir.
D. Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir.
E. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.

5 Aşağıdakilerden hangisi başkentteki yardımcı kuruluşlardan biri **değildir?**

A. Danıştay
B. Sayıştay
C. Yargıtay
D. Milli Güvenlik Kurulu
E. Ekonomik ve Sosyal Konsey

6 Aşağıdakilerden hangisi Anayasa'nın koymuş olduğu ilkeler ışığında mahallî idârelerin ortak özelliklerinden biri **değildir?**

A. Tüzel kişilikleri vardır.
B. Özerk kuruluşlardır.
C. Karar organları seçimle iş başına gelir.
D. Görevleri yasa ile belirtilir.
E. Merkezî idârenin, mahallî idâreler üzerinde hiyerarşi yetkisi vardır.

7 Aşağıdakilerden hangisi düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları arasında **sayılamaz?**

A. Sermaye Piyasası Kurulu
B. Rekabet Kurulu
C. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
D. Milli Güvenlik Kurulu
E. Telekomünikasyon Kurumu

8 Yerel yönetim idârelerinden il özel idâresinde en yüksek hiyerarşik amir aşağıdakilerden hangisidir?

A. İçişleri bakanı
B. Belediye başkanı
C. İl idâre şube başkanı
D. Vali
E. İl encümeni

9 Aşağıdakilerden hangisi bakanların atanması ile ilgili olarak doğru verilmiştir?

A. Meclis başkanı tarafından milletvekilleri arasından seçilir ve atanır
B. Danıştay Başkanınca kendi üyeleri arasından seçilir ve atanır
C. Cumhurbaşkanınca TBMM üyeleri arasından seçilir, Meclis başkanı tarafından atanır
D. Cumhurbaşkanınca atanırlar ve görevlerine son verilirler.
E. Cumhurbaşkanı tarafından Türk vatandaşları arasından seçilir, Meclis başkanı tarafından atanır

10 Memur üstünden aldığı emri yönetmelik, tüzük, kanun ve Anayasa hükümlerine aykırı görürse aşağıdakilerden hangisini yapmalıdır?

A. Emri yerine getirmeli; fakat durumu hemen bir üst amire bildirmelidir
B. Emri yerine getirmemeli ve hukuka aykırılığı emri verene bildirmelidir
C. Emri hemen yerine getirmelidir
D. Bu konuda tamamen serbesttir, nasıl hareket edeceğini kendisi takdir eder
E. Emri yerine getirmenin bir yolunu bulmak için süre istemelidir

neler öğrendik yanıt anahtarı

1. C	Yanıtınız yanlış ise "Merkezden Yönetim İlkesi" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. E	Yanıtınız yanlış ise "Merkezden Yönetim İlkesi" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. C	Yanıtınız yanlış ise "İdârenin Bütünlüğü İlkesi" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. A	Yanıtınız yanlış ise "Devlet İdâresi" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. C	Yanıtınız yanlış ise "Devlet İdâresi" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
6. E	Yanıtınız yanlış ise "Yerel Yönetimler" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
7. D	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Kurumları" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
8. D	Yanıtınız yanlış ise "Yerel Yönetimler" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
9. D	Yanıtınız yanlış ise "Devlet İdâresi" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
10. B	Yanıtınız yanlış ise "İdârenin Bütünlüğü" konusunu yeniden gözden geçiriniz.

1 Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 1

Yerinden yönetimin faydaları şunlardır: Yerinden yönetim, demokratik hukuk devletinin bir sonucudur. Bu ilkeyle halkın yönetime katılımı yaygınlaşmakta, kişinin kendine güveni artmaktadır. Kamusal ihtiyaçların belirlenmesinde yerinden yönetim ilkesi daha etkindir. Bu durum, kamu hizmetlerinin daha verimli, hızlı ve etkin biçimde görülmesini sağlar. Yerinden yönetimin sakıncaları şunlardır: Yerinden yönetim ilkesine göre kurulan idârelerin büyük bir bölümü mâlî sıkıntı çekmektedirler. Yerinden yönetim ilkesine göre kurulan kamu tüzel kişilerine tanınan mâlî özerklik, zaman zaman o idâre içinde kötü idârî geleneklerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yerinden yönetim ilkesinin aşırı uygulamaları, üniter devletlerde ülke birliği açısından tehdit oluşturabilmektedir.

Araştır 2

Kamu hizmetinde çalışan kimse, üstünden aldığı emri yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, tüzük, kanun ve Anayasaya hükümlerine aykırı görürse yerine getirmez. Bu durumda aykırılığı o emri verene bildirir. Üstü, emrinde ısrar eder ve bu emri yazı ile tekrarlarsa, emir yerine getirilir. Yazı ile emri tekrarlayan üst, emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluğu üstlenmiş olur. Bu durumda emri yerine getiren ast sorumlu olmaz. Ancak konusu suç olan hiçbir emir yerine getirilemez. Konusu suç olan emrin yerine getirilmesi durumunda, emri veren de uygulayan da sorumludur

Araştır 3

Görevi başında olmayan cumhurbaşkanına, (Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde), Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.

1 Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 4

Anayasamız, yerel yönetim (mahalli idare) türlerini sınırlı sayılı olarak belirlemiştir. Şayet yeni bir yerel yönetim türü oluşturulmak istenirse, Anayasamızın 127. maddesinde değişiklik yapmak gerekecektir.

Araştır 5

Kamu kurumları idârî, teknik, sosyal ve iktisâdî faktörlerin zorlamasıyla, oluşturulmuşlardır. Kendiliğinden oluşmadıkları için, yasama organının iradesiyle meydana gelmişlerdir. Kamu kurumlarının kurulmasında belirli bir ölçüt yoktur. Kamu kurumları birden çok kritere göre tasnife tâbi tutulabilirler. Ancak idâre hukuku açısından en önemli üç kriter vardır. Bunlardan birincisi faaliyet konuları (işlevleri), ikincisi faaliyet yürüttükleri coğrafî alan, üçüncüsü de yönetim biçimidir.

Araştır 6

Kamu Kurumu Niteliğindeki meslek kuruluşların kökeni Türkiye'de esnaf "loncalarına" ve "ahilik" teşkilatına kadar uzanır. Ancak çağdaş anlamdaki örnekleri, XIX. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkmaya başlamıştır.

Kaynakça

AKYILMAZ, B., SEZGİNER, M.(2001). İdâre Hukuku Dersleri, Konya.

ATAY, E. E. (2006). İdâre Hukuku, Ankara.

AYAN, M. , AYAN, N. (2007). Kişiler Hukuku, Konya.

AZRAK, A. Ü. (2001). İdârenin Yargısal Denetimine İlişkin Sorunlar, Uluslararası Anayasa Kurultayı, Ankara.

BROWN, L. N., GARNER, J. F. (1983) French Administrative Law. (Third Edition), London.

DURAN, L. (1982). İdâre Hukuku Ders Notları, İstanbul.

GİRİTLİ, İ., BİLGEN, P., AKGÜNER, T. (2001). İdâre Hukuku, İstanbul.

GOCHOT, J. (1962). Bölge Kalkınması ve Arazi Politikası, T. AKKUTAY., V. PEKİNER., Ö. OZANKAYA (Çev), Ankara.

GÖNÜL, M. (1977). Yerel Yönetim Birlikleri, Ankara.

GÖZLER, K. (2006). İdâre Hukuku Dersleri, Bursa.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2001). Yönetsel Yargı, (10. Baskı), Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2001). Anayasa Hukuku, (9.Baskı), Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2004). Yönetim Hukuku, (21. Baskı), Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., TAN, T. (1998). İdâre Hukuku, Cilt. I, Ankara.

GÜNDAY, M. (2003). İdâre Hukuku, (7.Baskı), Ankara.

GÜRAN, S. (1983). Büyük Şehir Yönetimi Üzerine, İdâre Hukuku ve İlimleri Dergisi, Yıl.4, Sayı.1-3, İstanbul.

KABAALİOĞLU, H. A., YILDIRIM, T. (1995). Türkiye'nin İdârî Teşkilatı, İstanbul.

KALABALIK, H. (1999). Türkiye'de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Türk İdâre Dergisi, Y.71, S.425, Ankara.

KARAER, T. (1990). Fransa'da Yeni Yerel Yönetim Birimi Bölge, İller ve Belediyeler, Y.46, S.442, Ankara.

ONAR, S.S. (1966). İdâre Hukukunun Umumi Esasları. C.II, (3. Baskı), İstanbul.

ÖZAY, İ. H. (1996). Günışığında Yönetim, İstanbul.

ÖZAY, İ. H. (1995). Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, S.10, İstanbul.

ÖZER, A. (1990). Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde İL Sistemimizde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı, I.Ulusal İdâre Hukuku Kongresi, C.II, Ankara.

ÖZTÜRK, A. (1997). 21.Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli, İstanbul.

PAYASLIOĞLU, A. (1966). Merkezi İdârenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme, Ankara.

SARICA, R. (1973). İdâre Hukuku, Çoğaltılmış Ders Notları, İstanbul.

SENCER, M. (1985). Son Düzenlemelere Göre Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler, Amme İdâresi Dergisi, C.18, S.1, Ankara.

SOYBAY, S. (1984) . Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi, İdâre Hukuku ve İlimleri Dergisi, Y.5, S.1-3, Ankara.

TAN, T. (1976). Planlamanın Hukuki Niteliği, Ankara.

YALÇINDAĞ, S. (1997). Yönetsel Etkililik, Demokrasi ve İl Sayısının Artırılması, Amme İdâresi Dergisi, C.30, S.1, Ankara.

YAYLA, Y. (2001). Milletvekilleri Dokunulmazlığı, Bakanların Sorumsuzluğu, Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu, Uluslararası Anayasa Kurultayı, Ankara.

YILDIRIM, R. (2000). İdâre Hukuku Açısından GAP, Diyarbakır.

YILDIRIM, R. (1998). Cumhuriyet Döneminde Devlet Genel İdâresindeki Sağlıksız Büyüme, 75. Yılında Cumhuriyet ve Hukuk Sempozyumu, Diyarbakır.

YILDIRIM, T. (2005). Türkiye'nin İdârî Teşkilatı, (4. Baskı), İstanbul.

YILDIRIM, T. (2002). Bağımsız İdârî Otoritelerin Yargısal Denetimi, 2000 Yılında İdârî Yargı Sempozyumu, Ankara.

YUILL, D., ALLEN, K. (1981). Regional Development Agencies in Europe: An Overview, Glasgow-Scotland.

Bölüm 2

Kamu Görevlileri

Öğrenme çıktıları

1 **Kamu Görevlileri Kavramı**
1 Kamu görevlileri kavramını özetleyebilme

2 **Kamu Görevlilerini Çeşitli Açılardan Sınıflandırılması**
2 Kamu görevlilerini çeşitli açılardan sınıflandırılmasını özetleyebilme

3 **Devlet Memurluğu ve Memurluk Mesleği**
3 Devlet memurluğu ve memurluk mesleğini özetleyebilme

4 **Memurların Değerlendirilmesi**
4 Memurların değerlendirilmesini özetleyebilme

5 **Kamu Görevlileri Hakkında Ceza Kovuşturması**
5 Kamu görevlileri hakkında ceza kovuşturmasını özetleyebilme

6 **Kamu Görevlilerinin Emeklilikleri**
6 Kamu görevlilerinin emekliliklerini özetleyebilme

Anahtar Sözcükler: • Kamu Görevlisi • Devlet Memurluğu • İstisnai Memurluk • Aday Memurluk • Hizmet İçi Eğitim • Memur Bilgi Sistemi ve Özlük Dosyası • Soruşturma • Emeklilik

GİRİŞ

Bu ünitede, devletin yürütme organının doğal uzantısı olan idârenin insan unsurunu oluşturan kamu görevlilerinin türleri, hakları ve yükümlülükleri, kamu görevlilerinin ağırlık noktasını oluşturan memurluk mesleğine giriş, kamu görevliliğinin ve memurluğun sona ermesi gibi konular ele alınacaktır.

KAMU GÖREVLİLERİ KAVRAMI

İdârenin insan unsuruna kamu görevlileri denir. Genellikle, kamu görevlilerine "kamu personeli" de denmektedir. Başta devlet olmak üzere bütün kamu tüzel kişilerine bakıldığında, tüzel kişilikleri ve bunlara ait araç, gereç ve malları işleten ve harekete geçiren gerçek kişiler görülür. Fakat bu gerçek kişiler ile içinde çalıştıkları örgüt arasındaki hukuksal bağlar aynı nitelikte olmadığı için, bu kişilerin görev ve yetkileri de birbirinden farklılık göstermektedir.

Bir kişinin kamu görevlisi olabilmesi için, kamu kesimindeki bir örgüte bağlı olarak çalışması gerekir. **Kamu görevlileri**, kamu tüzel kişilerinin çeşitli birimlerinde kamu hukukuna göre çalıştırılan görevlilerdir (Gözübüyük-Tan, 1998, s.594). Kamu hizmeti gören herkes kamu görevlisi değildir. Örneğin avukatlar, kamu hizmeti gördükleri hâlde, kamu görevlisi değillerdir. Avukatların kamu görevlisi sayılabilmesi için, bir kamu kurumuna bağlı olarak çalışmaları gereklidir.

Kamu görevlilerini, geniş ve dar anlamda ayrı ayrı tanımlamak mümkündür.

Geniş Anlamda Kamu Görevlileri

Geniş anlamda kamu görevlileri kavramı, kamu kesiminde çalışan herkesi kapsamaktadır. Örneğin; cumhurbaşkanı, bakanlar, milletvekilleri, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, il genel meclisi üyeleri, ihtiyar meclisi üyeleri, muhtarlar, hâkimler, subaylar, doktorlar, öğretmenler, hizmetliler geniş anlamda kamu görevlileridir.

Dar Anlamda Kamu Görevlileri

Dar anlamda kamu görevlileri kavramı ise devletin siyâsal yapısını oluşturan görevliler dışında kalan ve kamu hukuku rejimine tâbi, aslî ve sürekli görevleri yürüten gerçek kişileri kapsamaktadır. Bunlar; hâkimler, subaylar, doktorlar, öğretmenler, hizmetliler gibi çeşitli hukuki statülerde bulunan sivil ve asker tüm kamu görevlileridir.

Kamu Görevlileri Kavramının Muğlaklığı (Anlaşılmazlığı)

Türk mevzuatına bakıldığında, kamu görevlisi kavramının tek bir tanımının bulunmadığı görmektedir. Çünkü her kanun ya da genel düzenleyici işlem, kendi uygulama alanı ve konusu açısından kamu görevlisinin tanımını yapmıştır. Tıpkı Türk mevzuatında olduğu gibi Türk yargı karar ve içtihatlarında da kamu görevlisinin netleşmiş bir tanımı bulunmamaktadır. Bunun nedeni, özellikle yüksek yargı yerlerinin kendi görev alanları açısından kamu görevlisini tanımlamalarıdır. Çünkü Yargıtay sorumluluk hukuku, Danıştay idârenin yargısal denetimi, Uyuşmazlık Mahkemesi de yargı yerinin belirlenmesi açısından kamu görevlisini tanımlama yoluna gitmişlerdir.

Öğrenme Çıktısı

1 Kamu görevlileri kavramını özetleyebilme

Araştır 1	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Anayasa kamu görevlilerini kaç gruba ayırdığını araştırınız.	Geniş anlamda kamu görevlisi kavramı ile bakan yardımcılarını ilişkilendiriniz.	Yüksek yargı organlarının ortak bir kamu görevlisi tanımı yapamayışlarının nedenlerini anlatınız.

KAMU GÖREVLİLERİNİN ÇEŞİTLİ AÇILARDAN SINIFLANDIRILMASI

Geniş anlamdaki kamu görevlilerini, yedi açıdan Sınıflandırmak mümkündür. Bu sınıflama ölçütleri; hizmete alınma yöntemi, belirli bir ücretin ödenip ödenmediği, hizmete hangi süre için girildiği, hizmette aslî veya yardımcı görevli olma durumu, ilgili kişiye hangi hukuk dalının uygulandığı, ölçütleridir. Bu ölçütlerin yanında, Devlet Memurları Kanunu ve Anayasanın öngörmüş olduğu ölçütler de göz önünde tutularak kamu görevlilerinin sınıflandırılması yapılacaktır.

Göreve Alınmaları Yönünden

Geniş anlamdaki kamu görevlileri, göreve alınmaları yönünden iki ana kümeye ayrılırlar. Birinci kümeye "kendi istekleriyle göreve alınanlar", ikinci kümeye de "zorla göreve alınanlar" girer (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.399).

Normal olarak kamu görevlileri, kamu hizmetlerine kendi istekleri üzerine alınır. Kendi isteğiyle kamu görevlerine girenler, alacakları ücret karşılığında, idâreye emeklerini ve hizmetlerini verirler.

Zorunlu olarak kamu görevlerine alınan kamu görevlileri, "yükümlüler" ya da "ödevliler" grubunu oluştururlar. Bunlar, idârenin tek yanlı, idârî ve icraî bir işlemi ile zorla kamu görevlerine alınan kişilerdir. Zorunlu olarak hizmete alınanlara, belirli yaşa gelmiş ve yasal mazereti olmayan erkek yurttaşların askere alınmaları örnek olarak gösterilebilir.

Ücret Yönünden

Kamu görevlileri ücret yönünden ücretliler ve ücretsizler olmak üzere iki küme ye ayrılırlar.

Genel olarak kamu görevlilerine, yaptıkları iş ve harcadıkları emek karşılığı belirli bir ücret ödenir. Bu ücret ödenenlere "ücretliler" denmektedir. Memurlar ve sözleşmeliler bu gruba girerler. Fakat bazı kamu görevi gören kişiler için herhangi bir ücret ödenmez. Bir başka deyişle bazı kamu görevlileri, yükümlülük veya gönüllülük esasına göre bedava hizmet üstlenirler.

Süre Yönünden

Kamu görevlileri, hizmet süresi açısından, sürekliler ve süreliler (geçiciler) (Gözübüyük-Tan, 1998, s.580; Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.399) olmak üzere iki kümeye ayrılır.

Kamu hizmetinin ayrılmaz birer parçası durumuna gelen kamu görevlileri, kural olarak kesintisiz ve ara vermeden görev yaparlar. Kesintisiz ve sürekli kamu hizmetlerinde istihdam edilen kamu görevlilerine, sürekli kamu görevlileri denir. Bir kişinin sürekli kamu görevlisi olması için, günün 24 saati veya yılın 365 günü kamu hizmeti yürütmesi gerekmez. Buradaki süreklilikten kasıt, kamu görevlisinin kendisinden kaynaklanmayan bir neden olmadığı sürece, yaş sınırından emekli oluncaya veya ölünceye kadar kamu hizmeti yürütmesidir.

Bazı kamu görevlileri, ister kamu hizmetinin ayrılmaz bir parçası olsunlar, isterse kamu tüzel kişilerinin organlarında yer alsınlar; üstlendikleri kamu hizmetini yasaların öngördüğü süre içinde yaparlar. Bu tür kamu görevlilerine, "süreli kamu görevlileri" denir. Yasaların öngördüğü süreler bitince, bunların görevleri de biter. Örneğin seçimle işbaşına gelen belediye başkanları geçici kamu görevlileri kategorisine girmektedirler.

Aslî ve Yardımcı Olmaları Yönünden

Kamu görevlileri, hizmetin aslî ve yardımcı elemanı olması yönünden de iki kümeye ayrılmaktadırlar: Bunlar, aslî kamu görevlileri ve yardımcı kamu görevlileridir.

Aslî kamu görevlileri, kamu hizmetinin ayrılmaz parçasıdırlar. Aslî kamu hizmetlerini memurlar ve diğer kamu görevlileri yürütmektedir.

Yardımcı kamu görevlileri ise kamu hizmetlerinin kesintisiz ve düzgün görülmesini sağlamak için, kamu hizmetinin görüldüğü yerin bakımı, onarımı, temizliği gibi işlerde, idâre adına kişisel bir faaliyette bulunan kimselerdir.

Uygulanan Hukuk Dalları Yönünden

Kamu görevlileri, uygulanan hukuk dalları yönünden iki kümeye ayrılırlar. Kamu görevlilerinin önemli bir bölümüne (memurlarda olduğu gibi) idâre hukuku kuralları uygulanmaktadır. Kamu kesiminde çalışanların bir bölümüne de (işçilerde olduğu gibi), özel hukuk kuralları uygulanmaktadır.

Bir kamu görevlisine hangi hukuk kuralının uygulanacağını kural olarak yasalar belirler. Bu konuda yasalarda bir açıklık yoksa, ilke olarak kuruma hangi hukuk dalının uygulandığına bakılır. Bu gibi durumlarda kuruma hangi hukuk dalı uygulanıyorsa, personele de o hukuk dalı uygulanmalıdır. Kamu görevlilerinin bu biçimde bir ayırıma tâbi tutulması ve uygulanacak hukuk dalının bilinmesi, kamu görevlileri ile idâre arasında çıkacak uyuşmazlıkların, hangi yargı düzeninde giderileceğini belirlemede önemlidir (Gözübüyük-Tan, 1998, s.582).

Anayasa ve Devlet Memurları Kanunu Yönünden

Bu başlık altında kamu görevlileri önce Anayasa yönünden, sonra da Devlet Memurları Kanunu Yönünden tasnife tabi tutulacaktır.

Anayasa Yönünden

Anayasamız, kamu görevlilerini memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak ikiye ayırmaktadır.

Memurlar

1982 Anayasasının 128. maddesinde sözü edilen kamu görevlilerinden memurların; atanmaları, görev ve yetkileri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları Devlet Memurları Kanunu ile ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Kamu görevlilerinin ağırlık noktasını memurlar oluşturmaktadır.

Diğer Kamu Görevlileri

Anayasa "diğer kamu görevlileri" kavramının bir tanımını yapmış değildir. Ancak Anayasa'nın 128. maddesi, diğer kamu görevlilerinin de tıpkı memurlar gibi genel idâre esaslarına göre yürütülen aslî ve sürekli kamu hizmetlerini göreceklerini hüküm altına almıştır.

Memurlar dışında kalan ve Devlet Memurları Kanununun 1. maddesinin III. fıkrası ile bu kanunun uygulama alanı dışında tutulan ve ayrı personel kanunları ve düzeni bulunan görevliler, diğer kamu görevlileri kavramı içine girmektedir (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.387). Bunların atanmaları veya seçilmeleri, görev ve yetkileri, aylık ve ödenekleri de memurlar gibi yasayla düzenlenir.

Devlet Memurları Kanunu Yönünden

Devlet Memurları Kanunu, kendi uygulama alanı içindeki kamu kesiminde çalışan görevlileri üç kümede toplamıştır. Bunlar; memurlar, sözleşmeliler ve işçilerdir. 657 sayılı Kanunun uygulandığı kurumlarda bu üç kategori kamu görevlisinin dışında kamu görevlisi çalıştırılamaz.

Memurlar

Kamu görevlilerinin ağırlık noktasını memurlar oluşturmaktadır. Bunlar, kamu kurum ve kuruluşlarının idâre hukuku tarafından düzenlenen "asli ve sürekli" kamu hizmetlerini yürüten kimselerdir.

Sözleşmeliler

Devlet Memurları Kanunu, uygulama alanı içindeki kamu kurum ve kuruluşlarında "sözleşmelilerin" de çalıştırılabileceğini öngörmektedir. Bu kanun kapsamındaki sözleşmeliler, ancak bir meslek bilgi-

sine ve uzmanlığa gerek gösteren geçici ve zorunlu durumlarda belirli bir kadroya bağlı olmadan çalıştırılan gerçek kişilerdir. 657 sayılı Kanunun 4. maddesin (B) fıkrası, sözleşmeli personel uygulamasını düzenlemiştir. Ancak, son zamanlarda, bu fıkraya eklenen ek hükümlerle, uygulama alanı genişletilmiştir.

Sözleşmeli Personel
Özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa gerek gösteren, geçici işlerde ve zorunlu durumlara özgü olmak üzere kullanılan kamu personelidir.

İşçiler

Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi kamu kurum ve kuruluşları çok sayıda işçi çalıştırmaktadırlar. İşçilerle idâre arasındaki ilişkiler, kamusal statülere göre değil, özel hukuk (iş hukuku) kurallarına göre düzenlenir.

Resim 2.1

Öğrenme Çıktısı

2 Kamu görevlilerini çeşitli açılardan sınıflandırılmasını özetleyebilme

Araştır 2	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Devlet Memurları Kanunun uygulandığı kurumlarda kaç tür personel çalıştırıldığını araştırınız.	Tanıdığınız bir kamu görevlisi ile çalıştığı kurum arasındaki hukuki ilişkisini kurunuz.	İlköğretim öğretmenlerinin asli kamu kamu görevlisi olup olmadığını anlatınız.

DEVLET MEMURLUĞU VE MEMURLUK MESLEĞİ

Bu başlık altında öncelikle soyut olarak devlet memurluğu kavramı üzerinde durulacak, sonra da somut olarak memurluk mesleği ele alınacaktır.

Genel Olarak Devlet Memurluğu

Bu başlık altında, memurun tanımları, memur ile idare arasındaki ilişkinin hukuki temeli memur – işçi ayırımının nasıl yapıldığı ve genel memurluk – istisnai memurluk ayırımları üzerinde durulacaktır.

Resim 2.2

Memurun Çeşitli Tanımları

Aşağıda memurluğun Anayasa'ya Devlet Memurları Kanunu'na ve Ceza Hukukuna göre tanımları verilmiştir.

Anayasaya Göre Memur

Anayasanın 128. maddesi, "Devletin, kamu iktisâdî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idâre esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" hükmünü taşımaktadır. Bu kuralda dikkati çeken ilk nokta, genel idâre esaslarına göre görülmesi gereken aslî ve sürekli görevlerin, memurlar dışındaki diğer kamu görevlileri eliyle de yürütülebileceğinin öngörülmüş olmasıdır.

Genel İdâre Esasları
Kamu yetkisi, kamu kudreti kullanarak hizmet görmektir.

Anayasanın 128. maddesinde dikkat çeken ikinci nokta, hangi tür hizmetlerin memurlar eliyle yürütüleceğini belirtirken kamu iktisâdî teşebbüslerinden de söz edilmiş olmasıdır. Ancak, memurluk mesleğinin, kamu iktisâdî teşebbüslerinin hem yapılarına, hem de yürüttükleri hizmetlerin gereklerine ters düştüğü ileri sürülmektedir (Gözübüyük-Tan, 1998, s.591).

Devlet Memurları Kanununa Göre Memur

657 sayılı Kanunun 4. maddesine göre, "Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince genel idâre esaslarına göre yürütülen aslî ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler" memurdur. Bu tür kamu görevlilerine, Devlet Memurları Kanunu uygulanır. Anılan 4. maddedeki tanımdan, devlet memurlarının üç ayrı özelliği olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu özellikler, şöyle sıralanabilir: Memurlar, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde görev yaparlar. Memurlar, genel idâre esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerini yürütürler. Memurların yürüttükleri görevler, aslî ve sürekli görevlerdir.

Ceza Hukukuna Göre Memur

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, geniş anlamda kamu görevlisinin tanımını yaparken, "memur" terimini terk etmiş, bunun yerine "kamu görevlisi" terimini tercih etmiştir. 1632 sayılı Askeri Ceza Kanununun 13. maddesine göre ise memur, bir askeri görevi yapmakla görevli olan kişidir.

Ceza hukukunda memurluk veya kamu görevliliği, üç açıdan önem taşır: İlk olarak memurluk veya kamu görevliliği genel olarak, cezalar açısından ağırlaştırıcı bir etkendir. İkinci olarak bazı suçlar sadece memurlar veya kamu görevlileri tarafından işlenebilir. Üçüncü olarak, memurların ve diğer kamu görevlilerinin yargılanması da kural olarak özel usullere tâbidir.

Memur ile İdâre Arasındaki İlişki

Günümüzde memur ile idâre arasındaki ilişki, hizmetin gereklerine göre yasalar tarafından belirlenmektedir. Bugünkü anlayışa göre idâre ile memur arasındaki ilişki, yasal bir durum olarak kabul edilmektedir. Bu ilişki durumu, karşılıklı anlaşmayla değil; genel, soyut ve kişilik dışı hukuk kurallarıyla belirlenmektedir. Memurların bu durumundan iki ana sonuç çıkmaktadır:

Bunlardan birincisi, memurların hukuksal durumunda her zaman değişiklik yapılabilir. Bir başka deyişle, memurların atandıkları tarihteki statülerinin sürdürülmesi konusunda kazanılmış hakları yoktur (Gözler, 2006, s.608).

İkinci ana sonuç, memurluk durumuna ilişkin özel anlaşmalar, sözleşmeler ve özel düzenlemeler yapılamaz. Memurların yasalarla önceden belirlenen durumuna, hem idâre hem de memur uymak zorundadır.

Memur-İşçi Ayrımı

Memur-işçi ayırımını açıklığa kavuşturabilmek için kamu kesimindeki hizmetleri üçe ayırarak incelemek mümkündür. Bunlar; aslî ve sürekli hizmetler, yardımcı hizmetler ve işçiler tarafından görülen hizmetlerdir. Bu hizmet türleri aşağıda incelenecektir.

Aslî ve Sürekli Hizmetler

İdârenin aslî ve sürekli kamu hizmetleri ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yürütülebilir. Bu tür hizmetler, özel hukuk kuralla-

rına göre çalıştırılan işçilere gördürülemez. Kamu hizmetine ilişkin bir görevin aslî ve sürekli olması demek, o görevin bir kadroya bağlanmış olması anlamına gelir. Dolayısıyla, memurlar ve diğer kamu görevlileri, bir kadro ile bütünleşmiş, kaynaşmış demektir (Gözler, 2006, s.507).

Asli ve sürekli kamu hizmetlerinde bir kadroya bağlı olarak çalıştırılanlar ile idâre arasındaki ilişki, bir statü ilişkisidir ve yasaldır. Bu ilişki, kamu hukukuna göre düzenlenmiştir. Kamu kesiminde özel hukuk kurallarına göre çalıştırılanlar, dar anlamdaki "kamu görevlileri" kavramının dışında kalmaktadır. Bu statünün gereklerine hem idâre hem de o kadrolarda çalışan görevliler uymak zorundadır.

Yardımcı Hizmetler

Aslî ve sürekli idarî hizmetlerin yürütülmesinde yardımcı olarak kullanılan, eski hukukumuzda "hizmetli" denen odacı, bekçi gibi görevliler de vardır. İdârenin aslî ve sürekli hizmetlerinin yürütülmesinde yardımcı olan bu gibi hizmetleri yürüten görevliler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu tarafından "yardımcı hizmetler sınıfı" içinde toplanmış ve memurlar eliyle yürütülmesi öngörülmüştür. Ancak, yardımcı hizmetlerin mutlaka memurlar eliyle yürütülmesi zorunlu değildir (Gözübüyük-Tan, 1998, s.594). Bundan dolayı aynı kurumda bile aynı iş veya görev, (örneğin şoförlük veya evrak dağıtımcılığı) aynı anda hem işçiler, hem de memurlar eliyle yürütülmektedir.

İşçiler Tarafından Görülen Hizmetler

657 sayılı Kanun, açıkça bazı hizmetleri kendi kapsamı dışında bırakmıştır. Bu tür hizmetler; iş hukuku açısından işçi olarak kabul edilen personel tarafından yürütülmektedir ve özel hukuk hükümlerine tâbidir (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.505).

Genel Memurluk-İstisnai Memurluk Ayırımı

Memurluk mesleği, kendi içinde genel memurluk ve istisnai memurluk olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Genel Memurluk

İstisnai memurlukların dışında kalan tüm memurluklar, genel memurluktur. Görev ve nitelik açısından özellik göstermeyen ve bu nedenle memurların hakları ve yükümlülükleri açısından ayrı ve özel hükümlere tabi tutulmayan memurluklardır.

İstisnai Memurluk

Görev ve nitelik açısından özellik gösteren ve bu nedenle atanmalarında, yükseltilmelerinde ve diğer hak ve yükümlülüklerinde özel hükümlere tabi tutulan memurluk kadrolarıdır (Bozkurt-Ergun, 1998, s.117-119). Bu kadrolara atanan memurlara da istisnai memur denmektedir.

İstisnai Memurluk
İdari açıdan özellik taşıyan bazı hizmetlere, yine îdâri sebeplerle ana personel rejimine bağlı kalınmaksızın memur atanabilme imkanı sağlayan bu gibi kadrolara "istisnai memurluklar" adı verilmektedir.

İstisnai memurluk, esnek istihdam biçiminin tipik örneğidir. İstisnai memurluk, atamalarda idârenin takdir yetkisini genişlettiği için genel memurluk kadrolarına göre daha az güvencelidir.

İstisnai memurluk statüsü ile ilgili temel ilkeler şunlardır: 1) İstisnai memurluğa atanacaklarda da genel memur olma özelliği aranır. Ancak bunlara 657 sayılı Kanunun atama, sınavlar, kademe ilerlemesi, derece yükselmesi ile ilgili hükümleri uygulanmaz. 2) İstisnai memurluklara atananlar, atandıkları kadronun derece aylığını alırlar ve bu görevler için öngörülen ek göstergelerden faydalanırlar. 3) İstisnai memurluklara atananların bulundukları kadrolar emeklilik aylığının hesabında ve diğer memurluklara naklen atamalarında herhangi bir kazanılmış hak sayılmaz. Bu görevlerde bulunanların emeklilik kıdemleri yürümeye devam eder.

Türkiye'deki istisnai memurluklar, 657 sayılı Kanunun 59. maddesinde sayma yoluyla belirlenmiştir. Bu maddede istisnai memurluk olarak belirlenen kadrolar dan birkaçı şöyledir: Türkiye Büyük Millet Meclisinin memurlukları, Cumhurbaşkanlığı memurlukları, bakan yardımcılıkları, vâlilikler, büyükelçilikler, Milli İstihbarat Teşkilatı memurlukları ...

Memurluk Mesleği

Memurluk Mesleğinin Özellikleri ve Memurluk Düzenlenmesi

Bu başlık altında öncelikle memurluk mesleğinin özellikleri ele alınacak, sonra da memurluk mesleğinin düzenlenmesi ele alınacaktır.

Memurluk Mesleğinin Özellikleri

Kişiler bilgi ve yeteneklerine göre belli bir düzeyde memurluk mesleğine girerler. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, mesleğe girmede ve yükselmede yeteneği (liyakati) esas almıştır. Memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesi için, memurların tarafsız olması ve memurların siyâsal partilere girmesinin yasaklanması gibi bazı şartların sağlanması gerekir.

Memurluk mesleğine ilişkin kurallar, diğer kamu görevlileri açısından genel ilkeleri içerdiğinden dolayı o mesleklere girmek için de çoğu zaman devlet memuru olma şartlarını taşımak gerekmektedir. Bazen de diğer kamu görevlerinin içinde bulundukları mesleklere ilişkin düzenlemeler, memurluk mesleğine paralel hükümler içerebilmektedir. Memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesi, memurların idâre karşısındaki durumlarının önceden hukuk kuralları ile genel ve nesnel olarak düzenlenmesini gerektirmektedir.

Memurluk Mesleğinin Düzenlenmesi

Anayasaya göre, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, ödev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

İdâre tarafından kullanılacak görevliler; hem sayıları yönünden hem de nitelikleri açısından yasama organının denetimi altındadır. Bir kurumun kullanacağı görevlilerin sayısı "kadro" ile belli olur (Gözübüyük-Tan, 1998, s.599). Kadro, hem sayıyı gösterir, hem de kullanılacak görevlinin niteliğini belirler. Kadrosuz memur çalıştırılamaz. Ancak, memurun memuriyet statüsü devam ederken bazen kadrosuz duruma düşebilmektedir. Bunun tipik örneği, çalıştığı kamu kurum veya kuruluşu ile onların yürüttüğü hizmetin yeniden düzenlenmesi sonucu, kişiye bağlı olmaksızın bazı kadroların kaldırılmasıdır.

Kadro ihdas ve iptal yetkisi, bir yandan personel hukukunu, diğer yandan da bütçe rejimini yakından ilgilendirmektedir. Kadro genellikle iki yoldan saptanır: Birinci yol yasa çıkarmaktır. İkinci yol ise idârî karar almaktır. Bütçesi TBMM tarafından kabul edilen idârî kurum ve kuruluşların kadroları yasa ile belirlenir. Bütçeleri idârî organlar tarafından kabul edilen idârî birimlerin kadroları ise norm kadro esaslarına göre idârî kararla belirlenmektedir.

Memurluk Mesleğinin Temel İlkeleri

Memurluk mesleğinin temel ilkeleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 3. maddesinde açık biçimde sayılmıştır. Bu maddeye göre memurluk mesleğinin temel ilkeleri şunlardır: Sınıflandırma ilkesi, kariyer ilkesi ve liyakat ilkesi.

Devlet Memurları Kanununa göre sınıflandırma, devlet memurlarını görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve görevlere göre kümelere ayırmaktır. Sınıflandırma, memurların yürüttükleri hizmet karşılığında alacakları ücret açısından önem taşımaktadır (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.411; Gözübüyük-Tan, 1998, s.602).

Kadro
Kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak üzere memurun atandığı belirli yetki, hak, ödev ve sorumlulukla donatılmış görev yeri olarak tanımlanmaktadır.

Sınıflandırma
Devlet memurlarını görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesinde, memurların sınıfları sayılarak belirtmiştir. Bu sınıflar şunlardır: *Genel idâre hizmetleri sınıfı:* Devlet Memurları Kanununun uygulandığı kurumlarda yönetim, yürütme, büro ve benzeri hizmetleri görenler ve başka sınıfa girmeyenler genel idâre hizmetleri sınıfını oluştururlar. *Teknik hizmetler sınıfı:* Mühendis, kimyager ve benzeri teknik ve meslek unvanına sahip meslekî ve teknik elemanların oluşturduğu sınıftır. *Sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfı:* Sağlık hizmetlerinde meslekî eğitim görerek yetişenlerle bunlara yardımcı olanlar, sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfını oluşturur. *Eğitim ve öğretim sınıfı:* Öğretmenler oluşturmaktadır. *Avukatlık hizmetti sınıfı:* Barolara yazılı ve kurumlarını yargı yerlerinde temsil yetkisi olan avukatlar tarafından oluşturulmaktadır. *Din hizmetleri sınıfı:* Özel kanunlarına göre dini eğitim görmüş ve dini hizmet yapanlar, din hizmetleri sınıfını oluşturmaktadırlar. *Emniyet hizmetleri sınıfı:* Özel kanunlarına göre çarşı ve mahalle bekçisi, polis, komiser muavini, komiser, başkomiser emniyet müfettişi, polis müfettişi, emniyet âmiri ve emniyet müdürü ve emniyet müdürü sıfatını kazanmış emniyet mensubu memurları kapsar. *Jandarma hizmetleri sınıfı:* Jandarma Genel Komutanlığı kadrolarında bulunan subay, astsubay ve uzman jandarmaları kapsar. *Sahil güvenlik hizmetleri sınıfı:* Sahil Güvenlik Komutanlığı kadrolarında bulunan subay ve astsubayları kapsar. *Yardımcı hizmetler sınıfı:* Her türlü yazı ve dosya dağıtmak, toplamak, iş sahiplerini karşılamak, yol göstermek, hizmet yerlerini temiz tutmak, gibi görevleri yapanlar, yardımcı hizmetler sınıfını kapsamaktadır. *Mülkî idâre âmirliği hizmetleri sınıfı:* Vâli, kaymakam ve maiyet memurlarını kapsamaktadır. *Millî istihbarat hizmetleri sınıfı:* MİT kadrolarında çalışan görevliler veya bu teşkilat emrinde çalışanlardan özel kanunlarında gösterilen veya Cumhurbaşkanınca belirlenen görevleri yapanların oluşturduğu sınıftır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, bir yandan bu sınıfları belirlerken öte yandan da her sınıf için verilen kadrolarda çalıştırılacak kişilerde aranacak öğrenim, yabancı dil, çeşitli alanlardaki özel beceri gibi özel niteliklerin belirlenmesini, yasalara ve özellikle kuruluş yasalarına dayanılarak çıkarılacak yönetmeliklere bırakmıştır.

Kariyer
Devlet memurlarına, yaptıkları hizmet için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanı sağlamaktır.

Kariyer, memurların yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve yetişme koşullarına uygun biçimde, kendi sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânına sahip olmalarını ifade eder (Günday, 2003, s.514). Kariyer sistemi, kıdemi esas alır.

Her sınıf içinde çeşitli dereceler bulunmaktadır. Derece, belli bir sınıf içinde görevin önem ya da sorumluluğun artışı sonucunu da doğuran bir yükselme adımıdır. Kariyer sisteminin temel özellikleri şunlardır (Tortop, 1999, s.91): 1) Kariyer sisteminde personelin hukuksal yapısı tek yanlı genel düzenleyici işlemlerden doğan bir durumla belirlenir. 2) Uzmanlaşma, kariyer ilkesinin temel öğelerinden birisidir. 3) Kıdeme, liyakate ve ehliyete önem verilir. 4) Kariyer ilkesi, devamlı ilerlemeye ve yükselmelere paralel bir ücret sisteminin uygulanmasını zorunlu kılar. 5) Kariyer ilkesi, memurun sosyal ve parasal haklar açısından güvenceli bir düzene sahip olmasını gerektirir.

Liyakat
Kamu hizmet ve görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarına güvence sağlamaktır.

Anayasa Mahkemesi'ne göre liyakat, "...bir göreve layık olmayı, görevin gerektirdiği nitelikleri ve yetenekleri taşımayı ifade eder...". Liyakat, memurluğa girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi ve görevin sona erdirilmesini yetenek esasına dayandırmak ve böylece memurları güvenceye sahip kılmaktır.

Anayasa Mahkemesi kararı için bakınız. Anayasa Mahkemesi, Esas. 2001/346, Karar. 2003/63. http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar Bilgi Bankası/13.02.2006.

Liyakat sistemi (Güran, 1980, s.123), toplumda ve idârede eşitliğin, hakkaniyetin, açıklığın, dürüstlüğün, çalışkanlığın, yarışma ve hak etmenin, "hukuki yollardan" hakkını arama ve elde edebilmenin, kişilerin siyâsal ve diğer sübjektif yargılardan kendilerini arındırarak "kamu yararı" doğrultusunda kamu hizmetlerine alınmalarını ifade eder. Liyakat sistemi (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.392) yansızlık, objektiflik ve fırsat eşitliği ilkelerinin güç kazanmasına ve yerleşmesine katkıda bulunma etkisine sahiptir.

Liyakat sisteminin ilkeleri şöyle sıralanabilir: 1) Memur alımında yaklaşım, toplumun tüm kesimlerinin temsilini sağlamaya yönelik olmalıdır. 2) Tüm adaylar ve memurlar; yansız, önyargısız, eşit ve hakça muamele görmelidir. 3) Tüm kamu görevlileri, karakter ve davranış üstünlüğüne ve kamu yararı bilincine sahip olmalıdır. 4) Kamu görevlilerinin oluşturduğu insan gücü, etkin ve verimli bir biçimde kullanılmalıdır. 5) Kamu görevlileri, keyfî işlemlerle, kişisel kayırıcılığa veya partizan amaçlı baskılara karşı korunmalıdır. 6) Resmî bilgi ve belgeleri, yasalar çerçevesinde açıklamasından dolayı, memurların aleyhlerinde işlem yapılması hâlinde bir takım güvencelerle memurlar korunmalıdır. 7) Eş değerli işe, eş değerli ücret ödenmelidir.

İdâre, çalıştırmak üzere memur alırken üç temel ilkeye uymak zorundadır. Bu ilkeler şunlardır (Gözübüyük, 2004, s.200): Serbestlik, eşitlik ve görevin gerektirdiği niteliklerin dışında başka bir nitelik aranmaması.

Serbestlik İlkesi
Memur olmanın kişinin isteğine bağlı olması, hiç kimsenin isteği dışında memur olmaya zorlanamamasıdır.

Eşitlik İlkesi
Memurluğa girişte, görevin gerektirdiği nitelikler dışında bir ayırım yapılmayarak aynı hukuki durumda olanlara aynı hukuki işlemlerin uygulanmasıdır.

Memur olma kişinin isteğine bağlıdır. Serbestlik ilkesi gereği hiçbir kimse, kendi isteği dışında memur yapılamaz. Eşitlik ve görevin gerektirdiği niteliklerden başka niteliklerin aranmaması ilkeleri, 1982 Anayasasının 70. maddesinde, "her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilmez" hükmüyle güvence altına alınmıştır.

Kamu hizmetlerinin iyi bir biçimde yürütülebilmesi için memur alımına, genel koşulların yanında özel koşullar da konabilir. **Genel koşullar,** Devlet Memurları Kanununda belirlenmiştir. Bu genel koşullar şunlardır (madde 48): *Vatandaşlık:* Memurluğa giriş, kamu hizmetine girme anlamına gelir. Bundan dolayı, memur olmak için öncelikle Türk vatandaşı olmak gerekir. Çifte vatandaşlığa sahip Türkler, memur olabilirler. Yabancı uyruklular, Türk soylu olsalar bile devlet memuru olamazlar. *Yaş:* 18 yaşını dolduranlar memur olabilir. İstisna olarak, 15 yaşını dolduran ve bir meslek veya sanat okulunu bitiren kişiler, ilgili meslek ve sanatı icra edebilmeleri için yargı kararıyla reşit olduktan sonra memur olabilirler. Zorunlu emeklilik yaşı memur olmaya engeldir. Ancak, memurluğa ya da diğer kamu görevlerine girmenin özel koşulları arasında, üst yaş sınırı konabilir. *Öğrenim duru mu:* İlköğretim mezunu olmak gerekir. Kamu haklarından kısıtlı bulunmamak: Yurttaşların kamu hizmetlerinin yürütülmesine katılımını sağlayan haklara **kamu hakları** denir. Kamu hakları bir yargı kararı ile elinden alınanlar, devlet memuru olamazlar (Damar, 1993, s.190). *Mahkumiyet:* Devlet memuru olabilmek için bazı suçlardan mahkum olmamak gerekir. Bu suçların neler olduğu, Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde gösterilmiştir. Buna göre; Türk Ceza Kanununun 53. maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı

suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihâleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından dolayı hükümlü bulunanlar, devlet memuru olamazlar. *Askerlik:* Bir kimsenin memur olabilmesi için askerlikle ilgisinin bulunmaması ya da askerlik çağına gelmemiş olması veya askerlik çağına gelmişse, askerliğini yapmış ya da haklı gerekçelerle erteletmiş olması gerekir. *Sağlık:* Engellilerin devlet memurluğuna alınma koşullarını düzenleyen Devlet Memurları Kanununun 53. maddesinin hükümleri saklı kalmak koşuluyla; bir kimsenin memur olabilmesi için görevini yapmasına engel bir akıl hastalığının bulunmaması gerekir. *Güvenlik araştırması:* Memur olacak kişi hakkında, güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olması gerekir.

Bazı memurluklara girebilmek için bu genel koşullara ek olarak bazı **özel koşullar** da aranmaktadır. Bu özel koşulların getirilmesi, Anayasaya aykırı olmamak koşuluyla, yasa koyucunun takdirine bırakılmıştır.

Memur İhtiyacının Belirlenmesi ve Duyurulması

İdârenin memur ihtiyacı genellikle iki biçimde ortaya çıkmaktadır: Birincisi, yeni bir kamu hizmeti (kamu tüzel kişiliği) kurulması ya da yürütülmekte olan bir hizmetin genişletilmesi sonucu yeni kadrolara ihtiyaç duyulmasıdır. İkincisi ise; emeklilik, ayrılma, ölüm ve yükselme gibi nedenlerle kadroların boşalmasıdır. İdâre boşalan kadrolarını içten ya da dıştan doldurma yollarından birini tercih eder.

Boş kadroların dıştan doldurma yöntemine başvurulduğunda idârenin açık olan kadroları, aranan (atanacak) görevlinin niteliklerini, başvurma süresini ve sınavın yapılacağı günü kamuoyuna duyurması gerekir. Devlet memuru olarak atanacakların düzenlenecek sınava girmeleri ve sınavda başarılı olmaları zorunludur. Sınavsız atama yapılacak yerlere kadro adedinden fazla istekli bulunduğu takdirde açılacak sınavın gün ve yeri yukarıdaki şartlara uygun olarak ayrıca duyurulur. 657 sayılı Kanunun 50. maddesinin ikinci fıkrasına göre, sınavların yapılmasına dair usul ve esaslar ile sınava tabi tutulmadan girilebilecek hizmet ve görevler ve bunların tabi olacağı esaslar Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanacak bir genel yönetmelikle düzenlenir. Kadroların içten doldurulmasında kamuoyuna duyurulmasına gerek yoktur. İdâre, memurluğa giriş derecesinin dışındaki kadrolarını, duyurma yapmadan "naklen atama" yoluyla da doldurabilir. İçten doldurmalarda, öncelikle kadrosu kaldırılan memurların durumu dikkate alınmalıdır.

Memur Alımında Yöntem

Memur alımında eşitlik ve liyakat ilkelerini gerçekleştiren araç, sınavdır (Gözübüyük, 2004, s.203). Sınavlar, yeterlilik ve yarışma sınavı olarak ikiye ayrılır.

Türkiye'de merkezi sınav sistemiyle memur alımı ilkesi benimsenmiş ve merkezî memur alımı sınavını yapma yetkisi Devlet Personel Başkanlığına verilmiştir. Devlet Personel Başkanlığı bu yetkisini ÖSYM'ye sınavları yaptırarak kullanmaktadır.

İlk defa Devlet memuru olarak atanacakların, Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik'e göre; Devlet Personel Başkanlığı tarafından düzenlenen sınava girmeleri ve bu sınavda başarılı olmaları zorunludur. Ancak bazı görevlere sınavsız atanmak da mümkündür. Sınavsız girilebilecek memurluklar da tıpkı sınavla girilebilecek memurluklarda olduğu gibi Devlet Personel Başkanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenmelidir.

Memurluğa giriş sınavını kazanan memur aday adayları, sıraya göre ilan edilen kadrolara ilgili idârece önce aday olarak alınırlar. Memur adayları, bu adaylık süresi içinde hem denenirler, hem de yetiştirilirler. Adaylık süresi en çok 2, en az 1 yıldır. Adaylık süresince görev yeri değiştirilemez.

Aday Memur
ilk defa devlet memurluğuna atanacaklar için uygulanan merkezî sınavı kazanarak temel, hazırlayıcı eğitim ve staja tabi tutulmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarına atanan kişilerdir.

Temel ve hazırlayıcı eğitim ile staj dönemlerinin bitiminde başarısız olanlarla, adaylık süresi içinde memurlukla bağdaşmayacak durum ve davranış-

ları saptananların, göreve devamsızlıkları görülenlerin disiplin âmirlerinin teklifi ve atamaya yetkili âmirin onayı ile görevlerine son verilir.

Atama
İdârenin tek yanlı iradesi ile hukuki sonuçlar doğuran, kurucu, yenilik doğurucu, icrai-îdâri işlemdir.

Adaylık süresi içinde veya sonunda görevine son verilen aday memurlar, Devlet Personel Başkanlığına bildirilirler. Bunlar üç yıl süre ile memurluk için başvuramazlar, başvursalar bile memurluğa alınmazlar. Adaylık süresi sonunda memurlar, yeterlik sınavına ve denemeye tâbi tutulur.

Adaylık süresini başarıyla tamamlayan adaylar **asil memur** olarak atanır. Bir kimsenin bir göreve atanması, **"atama"** denen bir idârî işlemle olur (Gözübüyük, 2004, s.204). 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda sık sık "atamaya yetkili âmir" terimi geçmektedir. Ancak bu yetkili âmirlerin kimler olduğu, Devlet Memurları Kanununda belirtilmemiştir.

Asli Memur
Adaylık süresi içinde temel, hazırlayıcı eğitim ve staj dönemlerinde başarılı olan ve bu süre içinde disiplin cezası almayarak adaylığı kaldıran memurluktur.

Memurların yer değiştirme suretiyle atanmalarına ilişkin kurallar, yönetmelikle düzenlenmiştir. Atama işlemi yapıldıktan sonra ilgiliye duyurulur. İlgilinin de yasal süre içinde görevine başlaması gerekir (md.62). Aynı yerde göreve başlayanların atama emrinin kendilerine duyurulduğu günü izleyen gün, başka yerdeki göreve atananların ise 15 gün içinde görev yerine hareket etmeleri ve yol süresini izleyen gün işe başlamaları gerekir. Memurlara yollukları verilmeden atama emri bildirilmez.

İlk kez ya da yeniden göreve atananlardan belge ile kanıtlanabilir zorlayıcı bir neden olmaksızın süresi içinde göreve başlamayanların atama işlemi bozulur. Bunlardan zorlayıcı nedenlerle de olsa, sürenin bitimini izleyen iki ay içinde göreve başlamayanların da atama işlemi, atamaya yetkili üst tarafından iptal edilir.

Başka bir yerdeki göreve atanan memurlara işe başlamaları için yasal süreye ek olarak on günlük aylıksız bir süre daha tanınır. Bu süre içinde de **zorunlu nedenler** olmadan göreve başlamayanlar görevden çekilmiş sayılırlar.

Memurların Hizmet İçinde Eğitilmesi

Hizmet içi eğitim; hizmetin içinde yapılan, görevliye, hizmetle ilgili bilgileri veren, beceri kazanmasını sağlayan, sistemli bir eğitim veren etkinliktir (Bensghir, 1995, s.326). Hizmet içi eğitimde sorumluluk, kural olarak kurumlara bırakılmıştır (Gözübüyük, 2004, s.207). Eğitim programlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında yol göstermek, hizmet içi eğitim alanında eşgüdümü sağlamak ve eğitim etkinliklerini denetlemek, idarenin görevleri arasındadır.

Hizmet içi eğitim iki biçimde verilir: Kurumsal düzeyde eğitim ve kurumlararası eğitim. Kurumsal düzeyde eğitim, kurumların eğitim birimlerince ya da eğitim merkezlerince yapılmaktadır.

Memurların Hakları, Ödev ve Yükümlülükleri ile Memurlara Konan Yasaklar

Memurların hakları, ödev ve yükümlülükleri ile yasakları, aşağıdaki alt başlıklar altında açıklanacaktır.

Memurların Ödevleri ve Yükümlülükleri

Devlet memurlarının ödev ve yükümlülükleri şunlardır: Anayasa, yasa ve devlete bağlılık, kişisel olarak ve kesintisiz hizmet (işbaşında bulunma) borcu, emirlere uyma ve hukuka aykırı emir, tarafsızlık yükümlülüğü, mal bildiriminde bulunma yükümlülüğü, uyumlu giyinme, davranış ve işbirliği yükümlülüğü, görev yerinde oturma yükümlülüğü, resmî belge, araç ve gereçleri geri verme yükümlülüğü.

Memurlara Konan Yasaklar

Memurlara konan yasaklar şunlardır: Başka görev alma yasağı, toplu eylemlerde bulunma, birlikte çekilme ve grev yasağı, ticaret ve kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı, hediye ve çıkar sağlama yasağı, siyâsal partilere girme yasağı, kitle iletişim araçlarına bilgi veya demeç verme ve gizli bilgileri açıklama yasağı, ayrıldığı kuruma karşı görev alma yasağı.

Grev
Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıktığında işçilerin topluca çalışmayarak iş yerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacı ile aralarında anlaşarak ya da bir kuruluşun aynı amaçla çalışmaları için verdiği karara uyarak işi bırakmalarıdır.

Memurlara Sağlanan Haklar

Memurlara yükletilen yükümlülükler karşısında, yurttaş olma sıfatıyla sahip oldukları hakların dışında, kendilerine bir takım haklar ve hukuki çıkarlar da tanınmıştır (Giritli, 1975, s.332). Bu haklar ve hukuksal çıkarlar, kişilerin memur olmalarından kaynaklanmaktadır. Bu hak ve ayrıcalıkların amacı, memurları diğer bireylerden üstün duruma getirmek değil, memurların görevlerini eksiksiz yerine getirebilecekleri bir ortam sağlamaktır. Bu hakları şöyle sıralamak mümkündür; güvenlik hakkı, hizmet hakkı, dava ve şikâyet hakkı, izin hakkı, aylık hakkı, yolluk hakkı, çeşitli sosyal haklar, sendika hakkı ve son olarak dernek kurma veya kurulmuş derneklere üye olma hakkı.

Öğrenme Çıktısı

3 Devlet memurluğu ve memurluk mesleğini özetleyebilme

Araştır 3	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
İstisnai memurluk statüsünün temel özelliklerini araştırınız.	Tanıdığınız bir istisnai memur ile çalıştığı kurum arasındaki hukuki ilişkisini kurunuz. Trafik polisinin memurluk mesleğiyle hukuki ilişkisini kurunuz.	Büyükelçilerin istisnai memur olup olmadığını anlatınız. Bir memurun yapması gereken kamu görevini, özel bir anlaşmayla bir başkasına (taşerona) yaptırıp yaptıramayacağını anlatıp paylaşın.

MEMURLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Değerlendirme, memurun görevinde başarılı olup olmadığı konusunda bir yargıya varma işlemidir. Değerlendirme, hem memur açısından, hem de onu çalıştıran idâre açısından önem taşımaktadır. Değerlendirme bir yandan memurla ilgili birçok kararın alınmasında bir araç olarak kullanılmakta, diğer yandan da memura kendi durumunu belirleme, aksayan yönlerini düzeltme olanağı sağlamaktadır.

Özlük Dosyası
Memurların başarı derecelerinin ölçülmesi amacıyla, her türlü durumlarının işlendiği dosyadır.

657 sayılı Kanunun 109. maddesine göre memurlar, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydolunurlar. Her memur için bir özlük dosyası tutulur.

Özlük dosyasına, memurun mesleki bilgileri, mal bildirimleri; varsa inceleme, soruşturma, denetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgesi verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler konulur.

Memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları göz önünde bulundurulur.

Özlük dosyalarının tutulma esasları ile özlük dosyalarında yer alacak belgelere ilişkin usûl ve esaslar Devlet Personel Başkanlığınca belirlenir.

Memurlar hakkında yapılan değerlendirme sonucunda, o memur hakkında açılacak disiplin soruşturması, alacağı ücret, kademe ve derece yükselmesi, mali sorumluluğu, statüsünde kısıntı yapan durumlar ve memurluğuna son verme işlemleri başlatılabilir.

Memurlar Hakkında Disiplin Soruşturması

Disiplin Suç ve Cezalarının Çeşitleri

Devlet memurlarına verilecek disiplin cezaları ile her bir disiplin cezasını gerektiren fiil ve hâller 657 sayılı Kanunun 125. maddesinde ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Anılan maddede öngörülen disiplin cezaları şunlardır: **Uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma**

- **Disiplin Cezası**
  Mevzuatın öngördüğü düzen kurallarına uymama hâlinde uygulanan ve kamu görevlerinin gereği gibi görülebilmesi için görevliler hakkında uygulanan cezalardır.
- **Uyarma**
  Memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.
- **Kınama**
  Memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.
- **Aylıktan Kesme**
  Memurun, brüt aylığından 1/30-1/8 arasında kesinti yapılmasıdır.
- **Kademe İlerlemesinin Durdurulması**
  Fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademede ilerlemesinin 1-3 yıl durdurulmasıdır.
- **Devlet Memurluğundan Çıkarma**
  Bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır.

Yetkili Makam

Bazı disiplin suçlarına karşılık gelen disiplin cezalarını, disiplin âmiri gerekli soruşturmayı yaptıktan sonra tek başına vermektedir. Uyarma, kınama veya aylıktan kesme gibi disiplin cezalarını disiplin âmirleri tek başlarına vermektedirler. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verilmesinde disiplin âmiriyle birlikte disiplin kurulu yetkili kılınmıştır. Bu cezanın verilebilmesi için disiplin âmirinin yetkili disiplin kuruluna başvurması, disiplin kurulundan da başvuru doğrultusunda bir karar çıkması gerekmektedir. Çok ağır olan disiplin suçlarının ilgili idârenin iç düzeninde oluşturduğu bozulmanın giderilmesi, ancak suçu işleyen memur ile idâre arasındaki ilişkinin geçici veya sürekli olarak kesilmesiyle giderilebilir.

Disiplin Soruşturmasında Usûl

Memurluktan çıkarma cezasını gerektiren suçlarda, suçun öğrenilmesinden itibaren altı ay, diğer disiplin suçlarında ise bir ay içinde soruşturmaya başlanılmalıdır. Suçun işlenmesinden itibaren iki yıl içerisinde de **disiplin cezası** verilmelidir. Aksi hâlde disiplin suçu zaman aşımına uğramaktadır.

Soruşturulan memurun savunma hakkı vardır ve bu hak Anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Savunması alınmadan disiplin cezası verilemez. Savunma yapma süresi 7 günden az olamaz; verilen süre içinde savunma yapmayan memur savunma hakkından vazgeçmiş sayılır. 657 sayılı Kanunun 129. maddesinin II. fıkrasına göre hakkında çıkarma cezası istenen memur soruşturma kâğıtlarını inceleme, tanık dinletme, sözlü ve yazılı savunma yapma ya da vekil eliyle yaptırma hakkına sahiptir.

Disiplin Kararlarına Karşı Başvuru Yolları

Hukuk düzenimiz, disiplin cezalarına karşı iki türlü başvuru yolu öngörmüştür: Bunlar, idârî başvuru yolları ve yargısal başvuru yollarıdır. Her iki başvuru yolu da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu tarafından memurlar için öngörülmüştür.

Disiplin hukukunda bireylerin hak ve özgürlüklerini güvence altına almak için geliştirilmiş bulunan idârî başvuru yolları, diğer idârî başvurulardan ayrı düzenlenmiştir. Disiplin amirlerinin verdiği uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı memur, disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir (idârî başvuru yapılabilir). Süre, ilgiliye tebliğden itibaren 7 gündür. Süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezaları idârî açıdan kesinleşir. Bu sürelere uyulmadan yapılan söz konusu başvurular, hukuki sonuç doğurmaz.

Anayasanın 129. maddesindeki değişiklikten ve Devlet Memurları Kanununun 136. maddesinin yürürlükten kaldırılmasından sonra, devlet memurları açısından yargı denetimine tabi olmayan disiplin cezası kalmamıştır.

Memurların Ücret Rejimi ve Yükselmeleri

Devlet Memurları Kanununun Öngördüğü Ücret Rejiminin Özellikleri

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, barem sisteminin aksayan yönlerini düzeltmek ve yeni bir ücret düzeni getirmek için çıkarılmıştır. Devlet Memurları Kanununun benimsediği ücret rejiminin özellikleri arasında, memurlara tek ücret ödenmesi, ücretlerin açıklık kazanması, ödenen ücretlerde denklik sağlanması, tüm hizmet sınıflarına aynı gösterge tablosunun uygulanması, ücretlerin değişen katsayıya göre saptanması gibi hususlar vardır.

Kademe İlerlemesi

Görevinde veya rütbesinde bir değişiklik olmadan, memurun belli bir hizmet süresini doldurması, yeteneğini göstermesi ve olumlu sicil alması durumunda, aylık açısından ilerlemesine kademe ilerlemesi denir. Bu tür ilerlemeye yatay ilerleme de denmektedir (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.540). Kademe ilerlemesinin yapılması konusunda idâreye tanınan yetki, bağlı yetkidir ve kademe ilerlemesi kendiliğinden olur. Devlet Memurları Kanununun 64. maddesine göre kademe ilerlemesinin yapılmasının koşulları şunlardır: Bulunduğu kademede en az bir yıl çalışmış olması, bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademenin bulunması.

Kademe İlerlemesi
Görev ve unvanında değişiklik olmaksızın memurun belirli bir hizmet süresi ve yeteneğini göstermesi hâlinde aylıkça ilerlemesidir.

Derece Yükselmesi

Derece yükselmesinde memur, bulunduğu hiyerarşi içinde ilerler ve bulunduğu dereceden bir üst dereceye geçer. Buna "rütbe yükselmesi" veya "dikey yükselme" de denir. Bu tür yükselmede, memurun görev ve sorumluluğunda artış olur (Gözübüyük-Tan, 1998, s.635-636). Devlet Memurları Kanununun 68. maddesine göre memurun derecesinin yükselmesi şu koşullara bağlıdır: Üst derecede boş bir kadronun bulunması, içinde bulunduğu derecede, bir yılı üçüncü kademede olmak üzere üç yıllık bekleme süresinin dolması, üst derece kadronun verdiği görevin gerektirdiği niteliklere sahip olması.

Memurların Malî Sorumluluğu

Memurların, üstlendikleri kamu görevlerini yerine getirirlerken kamu hizmetlerinin ilke ve kurallarına ya da memur konumundan doğan borçlarına aykırı davranarak, bazı zararlara yol açma ihtimalleri vardır. Bu doğrultuda memurların yaptıkları işlem veya eylemler, hem kişilere hem de idâreye zarar verebilir. Bu açıdan memurların mâlî sorumluluklarını ikiye ayırarak incelemek gerekmektedir. Bunlar; memurun bireylere karşı mâlî sorumluluğu ve memurun idâreye karşı mâlî sorumluluğudur.

Memurun Bireylere Karşı Mâlî Sorumluluğu

Memurlar, görevleriyle ilgisi olmayan kişisel eylem veya işlemleri sonucunda bireylere verdikleri zarardan dolayı, özel hukuk hükümlerine göre sorumludurlar. Dolayısıyla herhangi bir kamusal güvenceden yararlanamazlar.

Kişisel Kusur
Hizmetle ve görevle doğrudan doğruya ya da dolaylı hiçbir ilgisi olmayan, hukukun kamu görevlisi olsun ya da olmasın herkese yüklediği genel ödevlere aykırı eylem ve davranışlardır.

Fakat memurun görevini yerine getirirken veya kamusal yetkisini kullanırken bireylere verdiği zararlardan dolayı sorumluluğu farklı hükümlere tabidir. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, memurlar için sınırlı bir güvence sistemi getirmiştir. Anayasanın ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun getirdiği bu sistem, hem memuru, hem de memurun işlem veya eylemlerinden zarar gören bireyleri koruyan bir sistemdir. Bu düzenlemeler sayesinde, bireyler, karşılarında ödeme gücü bulunan idâreyi bulmakta, memurlar ise bireylerin dava açma tehdidinden kısmen de olsa uzaklaşmaktadırlar. Devlet Memurları Kanununun 13. maddesi, memurların hizmetten ayrılamayan görevsel kusurları için açılan tazminat davalarında uygulanmaktadır.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin, üstlendikleri kamu hizmetinin gerektirdiği yetkileri kullanırken kin, garez, husumet gibi duygularla hareket etmeleri veya suç işlemeleri durumunda ortaya çıkan kusura, "hizmetten ayrılabilen kusur" denmektedir. Memurların ve öteki kamu görevlilerinin hizmetten ayrılabilen kişisel kusurlarından dolayı açılan tazminat davalarına adliye mahkemelerinde bakılmıştır (Gözübüyük, 2004, s.241).

Memurun İdâreye Karşı Mâlî Sorumluluğu

Devlet Memurları Kanununun 12. maddesine göre; *Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idâre zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.*

Zararların ödettirilmesinde bu konudaki genel hükümler uygulanır. Ancak fiilin meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararlar, kabul etmesi hâlinde disiplin âmiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödenir.

Hükümden de anlaşılacağı üzere, idâre memura karşı tazminat alacaklarını re'sen icra yetkisini kullanarak tahsil edemez. İdârenin memurdan elde edemediği tazminat isteklerini karşılamak için adliye mahkemelerinde tazminat davası açması gerekmektedir.

Memurluk Statüsünde Kısıntı Yapan Durumlar ve Memurluğun Sona Ermesi

Memurun hizmet etme hak ve yükümlülüğünde kısıtlama yapan iki durum vardır. Bunlar, kadro açığı ve görevden uzaklaştırma durumlarıdır.

Kadro Açığı

"Kadro açığı" terimiyle kadrosu kaldırılan fakat memurluk statüsünden henüz çıkarılmamış bulunan memurların durumu anlatılır. Bu durum, genellikle boş olmayan bir kadronun kaldırılmasıyla ortaya çıkar. Devlet Memurları Kanununun 91. maddesine göre kadrosu kaldırılan memurlar, en geç altı ay içinde kendi kurumlarında niteliklerine uygun bir kadroya atanırlar. Bu memurlar, kurumlarında atama imkânı bulunmaması hâlinde aynı süre içinde başka bir kurumdaki kadrolara atanmak üzere Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Bunlar, atama işlemi yapılıncaya kadar kurumlarında niteliklerine uygun işlerde çalıştırılır ve yeni bir kadroya atanıncaya kadar eski kadrolarına ait malî haklardan ve sosyal yardımlardan yararlanmaya devam ederler.

Görüldüğü gibi kadrosu kaldırılan memurların haklarında ve yükümlülüklerinde bir değişiklik yoktur. Sadece görevlerinde bir kısıntı meydana gelmektedir (Giritli-Bilgen-Akgün, 2001, s.603-605)

Görevden Uzaklaştırma

Görevden uzaklaştırma, memurların ceza veya disiplin soruşturması ile karşı karşıya kalmaları durumunda, görevi başında kalmalarında sakınca bulunması hâllerinde uygulanan geçici önlemdir (Altay, 2004, s.1-9).

Devlet Memurları Kanununun 137. maddesine göre "görevden uzaklaştırma,

Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği hâllerde, görevi başında kalmasında sakınca görülecek Devlet memurları hakkında alınan ihtiyati bir tedbirdir. Görevden uzaklaştırma tedbiri, soruşturmanın herhangi bir safhasında da alınabilir."

Görevden Uzaklaştırma
Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği hâllerde, görevi başında kalmasında sakınca görülecek Devlet memurları hakkında alınan ihtiyati bir tedbirdir.

Görevden uzaklaştırma önlemi, nedene bağlı bir işlem olarak yapılır. Bir başka deyişle, idârenin bu konudaki takdir yetkisi geniş değildir. Bir memurun görevinden uzaklaştırılabilmesi için kamu hizmetlerinin gerektirdiği durumların var olması ve görevi başında kalmasında sakınca görülmesi (örneğin aleyhine olan delilleri karartma tehlikesinin bulunması) gerekir. Aksi hâlde, memur hakkında görevden uzaklaştırma kararı alınamaz.

Memurluğun Sona Ermesi

Memurluğu sona erdiren nedenler, Devlet Memurları Kanununda şöyle sıralanmıştır: Çekilme, çekilmiş sayılma, çıkarılma, memur olmanın koşullarında eksiklik, bağdaşmazlık, emeklilik ve ölüm. Bu nedenlerden herhangi biri gerçekleşirse, memurluk sona erer.

Öğrenme Çıktısı

4 Memurların değerlendirilmesini özetleyebilme

Araştır 4	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Liyakat sisteminin temel ilkelerini araştırınız.	Emeklilik ile memurluğu sona erdiren nedenleri ilişkilendiriniz.	Kariyer sistemini anlatınız.

KAMU GÖREVLİLERİ HAKKINDA CEZA SORUŞTURMASI

Ceza hukuku, kamu görevlileri için özel hükümler getirmiştir. Çünkü, kamu görevlisi olmak, ceza hukukunda ağırlatıcı bir neden olarak düşünülmektedir. Daha açık ifadeyle, ister kamu görevlisi suç işlesin isterse kamu görevlisi suçun mağduru olsun, kamu görevliliği nedeniyle suç daha ağır bir ceza ile cezalandırılacaktır.

Kamu görevlilerinin suç işlemeleri durumunda, haklarında üç ayrı biçimde ceza soruşturması yapılabilir. Bunlar; genel hükümlere göre yapılan ceza soruşturması, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununa göre yapılan ceza soruşturması, son olarak da 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre ceza soruşturmasıdır.

Genel Hükümlere Göre Yapılan Ceza Soruşturması

Kamu görevlilerinin, diğer kişiler gibi suç işlemeleri durumunda soruşturma ve yargılama işlemleri adlî yargı organları tarafından yapılır. Bir başka deyişle, kamu görevlilerinin, görevde olmadıkları zamanlarda veya görevleriyle bağlantısız biçimde suç işlemeleri durumlarında, diğer bireylerden herhangi bir farkları yoktur. Bu gibi durumlarda yasa koyucu memurlar için ayrı bir düzenlemeye gitmemiştir.

Eğer memura yapılan suç isnadı 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ile 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun kapsamında değilse, memurlar hakkında da öteki kişiler gibi soruşturma ve kovuşturma yapılacaktır.

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununa Göre Yapılan Ceza Soruşturması

Kamu görevlilerinin, 3628 sayılı Kanunun 17. maddesinde sayılan suçları işlemeleri durumunda, Cumhuriyet başsavcıları, doğrudan soruşturmaya başlarlar. Her ne kadar nitelik itibariyle anılan maddedeki suçlar da kamu görevlileri açısından görevsel nitelik taşısalar da bu suçların soruşturulmasında **izin sistemi** kural olarak benimsenmemiştir. Cumhuriyet başsavcılıkları, soruşturmaya başladıklarını kamu görevlisini atamaya yetkili âmirlere veya kamu görevlisinin mal bildiri mi yapacağı mercie bildirirler. Bu Kanuna göre Cumhuriyet başsavcılıklarının doğrudan soruşturma başlatacakları suçlar şunlardır: Bankalar Kanununda yazılı suçlarla, irtikâp, rüşvet, basit ve nitelikli zimmet, görev sırasında veya görevin den dolayı kaçakçılık, resmî ihâle ve alım ve satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçları veya bu suçlara iştirak etme suçları.

İzin Sistemi

4483 sayılı Kanun kapsamına giren bir suç işlediği iddia edilen memur veya diğer kamu görevlileri hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından soruşturma yapılabilmesi için yetkili idârî merciden izin alınması gerekir. Buna "izin sistemi" denir.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna Göre Ceza Soruşturması

4483 sayılı Kanuna göre, memurların ve diğer kamu görevlilerinin görevleri esnasında, görevleri nedeniyle suç işlemeleri durumunda ön inceleme, ceza kovuşturmasına izin vermeye yetkili makam tarafından yapılır. Ceza soruşturması, ceza kovuşturmasının açılması (davanın açılması ve yargılama) ve hüküm aşaması adlî yargı yerlerince yapılır.

Ön İnceleme

Cumhuriyet başsavcıları, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında, 4483 sayılı Kanun kapsamına giren ve kamu görevlilerinin görevsel suçlarıyla ilgili bir ihbar veya şikâyet aldıkları zaman, delilleri toplayıp ilgili makama göndererek soruşturma izni ister. Diğer makam ve memurlarla kamu görevlileri de bu kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini ihbar, şikâyet, bilgi, belge veya bulgulara dayanarak öğrendiklerinde durumu izin vermeye yetkili mercie iletir. Aksi hâlde, Türk Ceza Kanunun 279. maddesinde tanımı yapılan "kamu görevlisinin suçu bildirmeme" suçu işlemiş olur.

Görevle ilgili suç işlendiğini haber alan izin vermeye yetkili mercii kamu görevlisi hakkında bir ön inceleme yapar veya görevlendireceği bir veya birkaç denetim elemanı veya hakkında inceleme yapılanın üstü konumundaki memur veya kamu görevlilerinden biri veya birkaçı eliyle de yaptırabilir. İnceleme yapacakların, izin vermeye yetkili merciin bulunduğu kamu kurum veya kuruluşunun içerisinden belirlenmesi esastır.

Ön inceleme ile görevlendirilen kişi veya kişiler, bakanlık müfettişleri ile kendilerini görevlendiren merciin bütün yetkilerini haiz olup 4483 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununa göre işlem yapabilir. Ön inceleme birden çok kişi tarafından yapılmışsa, farklı görüşler raporda gerekçeleriyle ayrı ayrı belirtilir.

Yetkili makam, bu rapor üzerine son soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine gerekçeli olarak karar verir. Yetkili makam, soruşturma izni konusundaki kararını, suçu öğrenmesinden itibaren ön inceleme de dâhil olmak üzere 30 gün içinde verir.

Yetkili makam, soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine ilişkin kararını, Cumhuriyet başsavcılığına, hakkında inceleme yapılan kamu görevlisine ve varsa şikâyetçiye bildirir.

4483 sayılı Kanunun 9. maddesine göre soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisi; soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı ise Cumhuriyet başsavcılığı veya şikayetçi, izin vermeye yetkili merciler tarafından verilen işleme koymama kararına karşı da şikâyetçi itiraz yoluna gidebilir. İtiraz süresi, yetkili makamın kararının tebliğinden itibaren on gündür.

Soruşturma

Ceza soruşturması izninin itiraz edilmeden veya itirazın reddi sonunda kesinleşmesi ya da kovuşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı yapılan itirazın kabulü üzerine dosya, derhâl yetkili ve görevli Cumhuriyet başsavcılığına gönderilir. İzin üzerine ilgili Cumhuriyet başsavcılığı, Ceza Muhakemeleri Kanunu ve diğer kanunlardaki yetkilerini kullanmak suretiyle kovuşturmayı yürütür ve sonuçlandırır.

Kovuşturma (Yargılama)

Ceza soruşturması sonunda davaya bakmaya yetkili ve görevli mahkeme, adlî yargı içinde yer alan ve genel hükümlere göre yetkili ve görevli olan ceza mahkemesidir. Ancak Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri, Bakan yardımcıları ve valiler için yetkili ve görevli mahkeme Yargıtayın ilgili ceza dairesi, kaymakamlar için ise il ağır ceza mahkemesidir.

Öğrenme Çıktısı

5 Kamu görevlileri hakkında ceza kovuşturmasını özetleyebilme

Araştır 5	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Memurların görevleri sebebiyle suç işledikleri iddiası durumunda ceza soruşturması sürecini araştırınız.	Görevi kötüye kullanma suçu ile 4483 sayılı Kanuna göre başlatılacak ceza soruşturma arasında ilişki kurunuz.	Kamu görevlileri hakkında suç işledikleri iddiasıyla başlatılan ön incelemeyi anlatınız.

KAMU GÖREVLİLERİNİN EMEKLİLİKLERİ

Emeklilik; "belli bir yaşa gelmiş veya belli bir hizmet süresini doldurmuş bulunan kamu görevlisinin, kamu görevlisi statüsünden çıkarılıp emeklilik statüsüne sokulmasıdır" (Gözübüyük-Tan, 1998, s.660). Emeklilik, hem sosyal güvenlik ilkesinin ve devletin sosyal devlet olmasının bir gereği, hem de idârenin sürekli kamu görevlisi kullanmasının doğal bir sonucudur.

Emeklilik kişisel bir haktır. Bundan dolayı da bir başkasına devredilemez. Miras yolu ile de mirasçılarına geçmez. Kamu görevlisinin ölümü üzerine, yasada belirtilen yakınlarına dul ve yetim aylığı bağlanır.

Kamu görevlisinin emeklilik statüsüne girmesi, idârî bir işlemle olur. Kamu görevlisinin emekli statüsüne girmesi işlemi, kendi kurumunca yapılır. Fakat kamu görevlisinin emeklilik haklarından yararlandırılma işlemleri, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılmaktadır.

Emeklilik
Belli bir yaşa gelmiş veya belli bir hizmet süresini doldurmuş bulunan kamu görevlisinin, kamu görevlisi statüsünden çıkarılıp emeklilik statüsüne sokulmasıdır.

Malûllük
Bir kimsenin bir dış etki, hastalık veya kaza sonucunda çalışma gücünü kısmen veya tamamen yitirmesidir.

Bazı kamu görevlileri emekli olduktan sonra tekrar kamu görevine dönebilirler. Emekli bir kamu görevlisi tekrar istihdam edildiğinde kural olarak emekli aylığı kesilir. Ancak bazı istisnai durumlarda kamu görevinde istihdam edilen emeklilerin aylıkları kesilmez, hem yeni istihdam edildikleri kadronun aylığını, hem de emekli aylığını almaya devam ederler. Örneğin 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 504. maddesine eklenen 4. fıkraya göre Bakan Yardımcısı kadrosuna atananların varsa emeklilik veya yaşlılık aylıkları kesilmez.

Kamu görevlilerinin Emekliye Ayrılma Nedenleri

Kamu görevlilerinin emekliye ayrılma nedenlerini üç grupta toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi, yasanın zorunlu kıldığı durumlarda emeklilik; ikincisi, idârenin isteği üzerine emeklilik ve üçüncüsü de kamu görevlisinin isteği üzerine emekliliktir.

Kamu görevlilerinin Emeklilerine Sağlanan Haklar

Kamu görevlilerinin emeklilerine ve hak sahiplerine sağlanan haklar şunlardır: 1) Yaşlılık aylığı (emekli aylığı). 2) Malullük, görev malullüğü ve harp malullüğü aylıkları. 3) Hak sahiplerine bağlanan aylıklar. 4) Evlenme ve cenaze ödeneği. 5) Emekli ikramiyesi. 6) Toptan ödeme ve ihya.

Öğrenme Çıktısı

6 Kamu görevlilerinin emekliliklerini özetleyebilme

Araştır 6	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Emekliliğin ne tür bir hak olduğunu araştırınız.	Emekliye ayrılan tanıdığınız bir kamu görevlisi ile o kişinin emeklilik nedeni arasında ilişki kurunuz.	Görev malullüğü konusunu anlatınız.

Yaşamla İlişkilendir

Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, 25/7/2017 tarihinde, …. tarafından yapılan bireysel başvuruda (B. No: 2014/7621) emeklilik ikramiyesinin değer kaybına uğratılarak ödenmesi nedeniyle mülkiyet hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir.

….

Anayasa Mahkemesi mülkiyet hakkının ihlali iddiası kapsamında özetle aşağıdaki değerlendirmeleri yapmıştır:

Başvurucuya emekli ikramiyesi ödenmemesi suretiyle mülkiyet hakkına yapılan müdahale yönünden derece mahkemelerince Anayasa Mahkemesinin iptal kararları da gözetilerek emekli ikramiyesinin başvurucuya ödenmesine karar verilmiştir. SGK tarafından da yargılama neticesinde hükmedilen emekli ikramiyesinin başvurucuya ödendiği anlaşılmaktadır. Bu bakımdan başvurucunun mağduriyeti giderilmiş durumdadır. Ancak başvurucuya bu alacağın ödenmiş olması tek başına başvurucunun mağdur sıfatını ortadan kaldırmamaktadır. Başvurucunun mağdur sıfatının ortadan kalkabilmesi için ileri sürülen ihlalin hem zamanında hem de mağdurun bu hakkı kullanamadığı süre gözönüne alınarak telafi yoluna gidilmesi gerekmektedir.

….

Mevcut başvuruda yargılama makamları başvurucunun emekli aylığının bağlandığı 1/10/1988 tarihi itibarıyla emekli ikramiyesine hak kazandığını tespit etmişlerdir. Nitekim ikramiyenin hesabı da bu tarihteki katsayılara göre yapılmıştır. Ancak Merkez Bankası verilerine göre başvurucunun mülkiyet hakkı kapsamın-

da değerlendirilen 2,27 TL tutarındaki alacağının değer kaybını telafi edecek fark 10.369,73 TL'dir. Buna karşılık başvurucuya yalnızca 0,54 TL tutarında faiz ödemesi yapıldığı görülmektedir. Buna göre başvurucuya yapılan faiz ödemesine rağmen alacağının ödenmesine kadar olan dönemde enflasyonda meydana gelen artış % 456.792 oranında olmuştur. Dolayısıyla başvurucunun emekli ikramiyesi alacağı için yapılan faiz ödemesi başvurucunun alacağında enflasyon nedeniyle meydana gelen değer kaybını karşılamamaktadır.

Başvurucunun emekli ikramiyesine hak kazandığı tarihten ödemenin yapıldığı tarihe kadar geçen yaklaşık 25 yıllık süredeki enflasyon oranları dikkate alındığında mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirilen söz konusu alacağın değer kaybına uğratılarak başvurucuya ödendiği tespit edilmiştir. Belirtilen değer kaybının miktarı gözetildiğinde müdahaleyle başvurucuya şahsi olarak aşırı ve olağandışı bir külfet yüklendiği, bu sebeple söz konusu müdahalenin kamunun yararı ile başvurucunun mülkiyet hakkının korunması arasında kurulması gereken adil dengeyi başvurucu aleyhine bozduğu sonucuna varılmıştır.

Sonuç olarak Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir.

Kaynak: http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/basin/kararlarailiskinbasinduyurulari/bireyselbasvuru/detay/127.html

Araştırmalarla İlişkilendir

"Anayasanın 128. maddesinin 1. fıkrasında, "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idâre esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" denilmekte, "kamu görevlileri" deyimi ile ilgili olarak yasalarda da açık bir niteleme ve tanım yer almış bulunmamaktadır.

Öğreti ve yargısal kararlarda, kamu idâre ve kurumlarında kamu hizmetlerini yürüten kişilerden; idâre örgütüne ve hizmet kadrosuna sürekli biçimde girmiş ve onunla kaynaşmış olan, örgüt içinde ve aralarında hiyerarşi bağı ve kendilerine özgü statüleri bulunan, görevleri dışında da bu statüleri ile resmi sıfat ve yetkilerini koruyan, kamu hizmetinin gerektirdiği alanlarda uzmanlaşmış olanlar "memur ya da kamu görevlisi" sayılmakta, bu nitelik ve koşulları taşımayanlar ise, "memur ya da kamu görevlisi" deyimi kapsamında kabul edilmemektedir.

Belediye meclis ve encümeninin seçilmiş üyeleri ile il genel meclisi ve daimi encümeninin seçilmiş üyelerinin, seçimle ve belirli bir süre için kamu hizmetine katıldıkları, genelde kurul hâlinde çalıştıkları, kurulun dışında resmi sıfat ve statüleri bulunmayıp kendi iş ve meslek statülerini korudukları; geçici ve gönüllü köy korucuları ile geçici işçiler ve geçici öğretmenlerin ise, kamu hizmetlerine geçici ve arızi olarak katıldıkları için kamu görevlisi sayılmasına olanak bulunmamaktadır".

Kaynak: Danıştay 1.Dairesi kararı. Karar Tarihi:19.12.1996, Esas Yılı:1996, Esas No:131, Karar Yılı:1996, Karar No:242. Bakınız.

http://www.danistay.gov.tr/DanıştayBilgi Bankası/12.04.2011.

1 Kamu görevlileri kavramını özetleyebilme

Kamu Görevlileri Kavramı

Kamu görevlilerini, geniş ve dar anlamda ayrı ayrı tanımlamak mümkündür. Geniş anlamda kamu görevlileri kavramı, kamu kesiminde çalışan herkesi kapsamaktadır. Dar anlamda kamu görevlileri kavramı ise devletin siyâsal yapısını oluşturan görevliler dışında kalan ve kamu hukuku rejimine tâbi, aslî ve sürekli görevleri yürüten gerçek kişileri kapsamaktadır.

Her memur aynı zamanda bir kamı görevlisidir fakat her kamu görevlisi memur değildir..

2 Kamu görevlilerini çeşitli açılardan sınıflandırılmasını özetleyebilme

Kamu Görevlilerini Çeşitli Açılardan Sınıflandırılması

Geniş anlamdaki kamu görevlileri göreve alınmaları yönünden iki ana kümeye ayrılırlar: Kendi istekleriyle göreve alınanlar, zorla göreve alınanlar. Kamu görevlileri ücret yönünden ücretliler ve ücretsizler olmak üzere iki kümeye ayrılırlar. Kamu görevlileri, hizmet süresi açısından, sürekliler ve geçiciler olmak üzere iki kümeye ayrılırlar. Kamu görevlileri, hizmetin aslî ve yardımcı elemanı olması yönünden de iki kümeye ayrılmaktadırlar. Kamu görevlileri, uygulanan hukuk dalları yönünden iki kümeye ayrılırlar: Kamu görevlilerinin önemli bir bölümüne (memurlar) idâre hukuku kuralları uygulanmaktadır. Kamu kesiminde çalışanların bir bölümüne de (işçiler), özel hukuk kuralları uygulanmaktadır.

Devlet Memurları Kanunu, kendi uygulama alanı içindeki kamu kesiminde çalışan görevlileri üç kümede toplamıştır: Memurlar, sözleşmeliler ve işçiler. Anayasa kamu görevlilerini, memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak iki gruba ayırmıştır.

3 Devlet memurluğu ve memurluk mesleğini özetleyebilme

Devlet Memurluğu ve Memurluk Mesleği

Memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesi, memurların idâre karşısındaki durumlarının önceden hukuk kuralları ile genel ve nesnel olarak düzenlenmesini gerektirmektedir. Anayasaya göre, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, ödev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

Memurluk mesleğinin temel ilkeleri şunlardır: Sınıflandırma ilkesi, kariyer ilkesi ve liyakat ilkesi. Sınıflandırma, devlet memurlarını görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve görevlere göre kümelere ayırmaktır. Kariyer, memurların yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve yetişme koşullarına uygun biçimde, kendi sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânına sahip olmalarını ifade eder. Liyakat, memurluğa girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi ve görevin sona erdirilmesini yetenek esasına dayandırmak ve böylece memurları güvenceye sahip kılmaktır.

Memur olmanın genel koşulları şunlardır: Türk vatandaşı olmak gerekir, kural olarak 18 yaşını dolduranlar memur olabilir, ancak, memurluğa ya da diğer kamu görevlerine girmenin özel koşulları arasında, üst yaş sınırı konabilir, ilköğretim mezunu olmak gerekir, kamu haklarından kısıtlı bulunmamak gerekir, Devlet memuru olabilmek için bazı suçlardan mahkum olmamak gerekir, bir kimsenin memur olabilmesi için askerlikle ilgisinin bulunmaması ya da askerlik çağına gelmemiş olması veya askerlik çağına gelmişse, askerliğini yapmış ya da haklı gerekçelerle erteletmiş olması gerekir ve görevini yapmasına engel bir akıl hastalığının bulunmaması gerekir. Bazı memurluklara girebilmek için bu genel koşullara ek olarak bazı özel koşullar da aranmaktadır.

Memur olma koşullarına sahip olanlardan, memur olarak atanacakların düzenlenecek sınava girmeleri ve sınavda başarılı olmaları zorunludur. Türkiye'de merkezî memur alımı sınavını yapma yetkisi Devlet Personel Başkanlığına verilmiştir. Devlet Personel Başkanlığı bu yetkisini ÖSYM'ye sınavları yaptırarak kullanmaktadır. Memurluğa giriş sınavını kazanan memur aday adayları, sıraya göre ilan edilen kadrolara ilgili idârece önce aday olarak alınırlar. Memur adayları, bu adaylık süresi içinde hem denenirler, hem de yetiştirilirler. Adaylık süresini başarıyla tamamlayan adaylar asil memur olarak atanırlar.

Memurların ödev ve yükümlülükleri, memurlara konan yasaklar ile memurlara sağlanan hakları belirlemek

Devlet memurlarının ödev ve yükümlülükleri şunlardır: Anayasa, yasa ve Devlete bağlılık, kişisel olarak ve kesintisiz hizmet yapma borcu, emirlere uyma ve hukuka aykırı emirleri bildirme yükümlülüğü, tarafsızlık yükümlülüğü, mal bildiriminde bulunma yükümlülüğü, uyumlu giyinme, davranış ve işbirliği yükümlülüğü, görev yerinde oturma yükümlülüğü, resmî belge, araç ve gereçleri geri verme yükümlülüğü.

Memurlara konan yasaklar şunlardır: Başka görev alma yasağı, toplu eylemlerde bulunma yasağı, birlikte çekilme ve grev yasağı, ticaret ve kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı, hediye ve çıkar sağlama yasağı, siyâsal partilere girme yasağı, kitle iletişim araçlarına bilgi veya demeç verme ve gizli bilgileri açıklama yasağı, ayrıldığı kuruma karşı görev alma yasağı.

Memurlara sağlanan hakları şöyle sıralamak mümkündür; güvenlik hakkı, hizmet hakkı, dava ve şikâyet hakkı, izin hakkı, aylık hakkı, yolluk hakkı, çeşitli sosyal haklar, sendika hakkı ve son olarak dernek kurma veya kurulmuş derneklere üye olma hakkı.

Memurluğun sona erme hâlleri ile kamu görevlileri hakkında disiplin ceza soruşturmasını açıklamak.

4 Memurların değerlendirilmesini özetleyebilme

Memurların Değerlendirilmesi

Değerlendirme, memurun görevinde başarılı olup olmadığı konusunda bir yargıya varma işlemidir. Değerlendirme, hem memur açısından, hem de onu çalıştıran idâre açısından önem taşımaktadır. Değerlendirme bir yandan memurla ilgili birçok kararın alınmasında bir araç olarak kullanılmakta, diğer yandan da memura kendi durumunu belirleme, aksayan yönlerini düzeltme olanağı sağlamaktadır. Memurlar hakkında yapılan değerlendirme sonucunda, o memur hakkında açılacak disiplin soruşturması, alacağı ücret, kademe ve derece yükselmesi, mali sorumluluğu, statüsünde kısıntı yapan durumlar ve memurluğuna son verme işlemleri başlatılabilir.

Devlet memurlarına verilecek disiplin cezaları şunlardır: Uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlememesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma. Uyarma, kınama veya aylıktan kesme gibi disiplin cezalarını disiplin âmirleri tek başlarına vermektedirler. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verilmesinde disiplin âmiriyle birlikte disiplin kurulu yetkili kılınmıştır. Savunması alınmadan disiplin cezası verilemez. Disiplin amirlerinin verdiği uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı memur, disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir.

Memurluk statüsünde, kadro açığı ve görevden uzaklaştırma kararları, memurun yürüteceği görevlerde kısıntı yapmaktadır. Fakat hak ve yükümlülüklerinde kural olarak bir değişiklik yapmamaktadır.

Memurluğu sona erdiren nedenler şunlardır: Çekilme, çekilmiş sayılma, çıkarılma, memur olmanın koşullarında eksiklik, bağdaşmazlık, emeklilik ve ölüm.

5 Kamu görevlileri hakkında ceza kovuşturmasını özetleyebilme

Kamu Görevlileri Hakkında Ceza Kovuşturması

Kamu görevlilerinin suç işlemeleri durumunda, haklarında üç ayrı biçimde ceza soruşturması yapılabilir. Bunlar; genel hükümlere göre yapılan ceza soruşturması, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununa göre yapılan ceza soruşturması, son olarak da 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre yapılan ceza soruşturmasıdır.

6 Kamu görevlilerinin emekliliklerini özetleyebilme

Kamu Görevlilerinin Emeklilikleri

Emeklilik; "belli bir yaşa gelmiş veya belli bir hizmet süresini doldurmuş bulunan kamu görevlisinin, kamu görevlisi statüsünden çıkarılıp emeklilik statüsüne sokulmasıdır" Emeklilik, hem sosyal güvenlik ilkesinin ve devletin sosyal devlet olmasının bir gereği, hem de idârenin sürekli kamu görevlisi kullanmasının doğal bir sonucudur. Emeklilik kişisel bir haktır. Bundan dolayı da bir başkasına devredilemez. Miras yolu ile de mirasçılarına geçmez. Kamu görevlisinin ölümü üzerine, yasada belirtilen yakınlarına dul ve yetim aylığı bağlanır.

1 Aşağıdakilerden hangisi Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesine göre memurların özelliklerinden biri **değildir?**

A. Memurlar, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde görev yaparlar.
B. Memurlar, genel idâre esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerini yürütürler.
C. Memurların yürüttükleri görevler aslî görevlerdir.
D. Memurların yürüttükleri görevler sürekli görevlerdir.
E. Memurlar ile idâre arasındaki ilişkiler özel hukuk kurallarına göre düzenlenir.

2 Devlet Memurları Kanunu'nun uygulandığı kurumlarda yönetim, yürütme, büro ve benzeri hizmetleri görenler ve başka sınıfa girmeyenler aşağıda belirtilen hangi hizmet sınıfını oluştururlar?

A. Belediye hizmetleri sınıfı
B. Emniyet hizmetleri sınıfı
C. Sağlık hizmetleri sınıfı
D. Genel idâre hizmetleri sınıfı
E. Teknik hizmetler sınıfı

3 Memurluğa girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi ve görevin sona erdirilmesini yetenek esasına dayandıran ve böylece memurları güvenceye sahip kılan memurluk mesleğinin temel ilkesi aşağıdakilerden hangisidir?

A. Kariyer ilkesi
B. Liyakat ilkesi
C. Sınıflandırma ilkesi
D. Kanunilik ilkesi
E. Eşitlik ilkesi

4 Aşağıdakilerden hangisi kariyer sisteminin temel özelliklerinden biri **değildir?**

A. Kariyer ilkesi, devamlı ilerlemeye ve yükselmelere paralel bir ücret sisteminin uygulanmasını zorunlu kılmaz.
B. Uzmanlaşma, kariyer ilkesinin temel öğelerinden birisidir.
C. Kıdeme, liyakate ve ehliyete önem verilir.
D. Kariyer sisteminde personelin hukuksal yapısı tek yanlı genel düzenleyici işlemlerden doğan bir durumla belirlenir.
E. Kariyer ilkesi, memurun sosyal ve parasal haklar açısından güvenceli bir düzene sahip olmasını gerektirir.

5 Aşağıdakilerden hangisi Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen istihdam şekillerinden birisidir ?

A. Özel personel
B. Köy korucusu
C. Geçici personel
D. Güvenlik korucusu
E. Sözleşmeli personel

6 Devlet Memurlarının adaylık süresi en az kaç yıl olabilir?

A. 1
B. 2
C. 3
D. 4
E. 5

7 Devlet Memurları Kanunu'na göre, hakkında disiplin soruşturması açılan memura kendini savunabilmesi için en az kaç gün verilmelidir?

A. 5
B. 7
C. 15
D. 30
E. 45

8 Aşağıdakilerden hangisi Devlet Memurları Kanunu'nda memurlar için öngörülmüş yasaklardan biri **değildir?**

A. Toplu eylemlerde bulunma, birlikte çekilme ve grev yasağı
B. Ticaret ve kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı
C. Sendika kurma ve sendikalara üye olma yasağı
D. Kitle iletişim araçlarına bilgi veya demeç verme ve gizli bilgileri açıklama yasağı
E. Ayrıldığı kuruma karşı görev alma yasağı

9 Soruşturma izni verilmesine ilişkin kararlara karşı hakkında inceleme yapılan kamu görevlisi, soruşturma izni verilmemesine ilişkin kararlara karşı ise Cumhuriyet başsavcılığı veya şikâyetçi, yetkili makamın kararının tebliğinden itibaren kaç gün içerisinde itiraz yoluna başvurabilir?

A. 5
B. 7
C. 10
D. 15
E. 30

10 Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği hâllerde, görevi başında kalmasında sakınca görülecek Devlet memurları hakkında alınan ve soruşturmanın herhangi bir safhasında da alınabilen ihtiyati tedbir aşağıdakilerden hangisidir?

A. Ceza soruşturması
B. Disiplin soruşturması
C. Kadro açığı
D. Görevden uzaklaştırma
E. İdârî para cezası

neler öğrendik yanıt anahtarı

1. E	Yanıtınız yanlış ise "Devlet Memurluğu" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. D	Yanıtınız yanlış ise "Memurluk Mesleği" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. B	Yanıtınız yanlış ise "Memurluk Mesleği" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. A	Yanıtınız yanlış ise "Memurluk Mesleği" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. E	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Görevlilerinin Çeşitli Açılardan Sınıflandırılması" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
6. A	Yanıtınız yanlış ise "Memurluğa Giriş" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
7. B	Yanıtınız yanlış ise "Memurlar Hakkında Disiplin Soruşturması" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
8. C	Yanıtınız yanlış ise "Memurlara Konan Yasaklar" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
9. C	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Görevlileri Hakkında Ceza Soruşturması" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
10. D	Yanıtınız yanlış ise "Memurluk Statüsünde Kısıntı Yapan Durumlar" konusunu yeniden gözden geçiriniz.

2 Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 1

Anayasa kamu görevlilerini, memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak iki gruba ayırmıştır. Memurlar dışında kalan ve Devlet Memurları Kanununun 1. maddesinin III. fıkrası ile bu kanunun uygulama alanı dışında tutulan ve ayrı personel kanunları ve düzeni bulunan görevliler, diğer kamu görevlileri kavramı içine girmektedir. Memurların; atanmaları, görev ve yetkileri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları Devlet Memurları Kanun ile düzenlenmiştir. Diğer kamu görevlilerinin; atanmaları veya seçilmeleri, görev ve yetkileri, aylık ve ödenekleri de memurlar gibi yasayla düzenlenir.

Araştır 2

Devlet Memurları Kanunun uygulandığı kurumlarda 3 tür personel istihdam edilir. Bunlar; devlet memurları, sözleşmeli personel ve işçilerdir.

Araştır 3

İstisnai memurluk statüsünün temel özellikleri şunlardır: İstisnai memurluğa atanacaklarda da genel memur olma özelliği aranır. Ancak bunlara 657 sayılı Kanunun atama, sınavlar, kademe ilerlemesi, derece yükselmesi ile ilgili hükümleri uygulanmaz. İstisnai memurluklara atananlar, atandıkları kadronun derece aylığını alırlar ve bu görevler için öngörülen ek göstergelerden faydalanırlar. İstisnai memurluklara atananların bulundukları kadrolar emeklilik aylığının hesabında ve diğer memurluklara naklen atamalarında herhangi bir kazanılmış hak sayılmaz. Bu görevlerde bulunanların emeklilik kıdemleri yürümeye devam eder. Türkiye'deki istisnai memurluklar, 657 sayılı Kanunun 59. maddesinde sayma yoluyla belirlenmiştir.

2 Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 4

Liyakat sisteminin ilkeleri şunlardır: Memur alımında yaklaşım, toplumun tüm kesimlerinin temsilini sağlamaya yönelik olmalıdır. Tüm adaylar ve memurlar; yansız, önyargısız, eşit ve hakça muamele görmelidir. Tüm kamu görevlileri, karakter ve davranış üstünlüğüne ve kamu yararı bilincine sahip olmalıdır. Kamu görevlilerinin oluşturduğu insan gücü, etkin ve verimli bir biçimde kullanılmalıdır. Kamu görevlileri, keyfî işlemlerle, kişisel kayırıcılığa veya partizan amaçlı baskılara karşı korunmalıdır. Resmî bilgi ve belgeleri, yasalar çerçevesinde açıklamasından dolayı, memurların aleyhlerinde işlem yapılması hâlinde bir takım güvencelerle memurlar korunmalıdır. Eş değerli işe, eş değerli ücret ödenmelidir.

Araştır 5

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin görevleri esnasında, görevleri nedeniyle suç işlemeleri durumunda ön inceleme, ceza soruşturmasına izin vermeye yetkili makam tarafından yapılır. Ceza soruşturması, ceza kovuşturmasının açılması (davanın açılması ve yargılama) ve hüküm aşaması adlî yargı yerlerince yapılır.

Araştır 6

Emeklilik kişisel bir haktır. Bundan dolayı da bir başkasına devredilemez. Miras yolu ile de mirasçılarına geçmez. Kamu görevlisinin ölümü üzerine, yasada belirtilen yakınlarına dul ve yetim aylığı bağlanır.

Kaynakça

ALTAY, E. (2004). Görevden Uzaklaştırma, Ankara.

BENSGHİR, T. K. (1995). Kamu Görevlileri Yetiştirmede Bilgi Teknolojileri, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, C.II. Ankara.

BOZKURT, Ö. , ERGUN, T. (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara.

DAMAR, E. (1993). Devlet Memurları Kanunu ve Sözleşmeli Personel Mevzuatı, (2. Baskı), Ankara.

GİRİTLİ, İ. (1975). Amme İdâresi Teşkilatı ve Personeli, (5. Baskı), İstanbul.

GİRİTLİ, İ. , BİLGEN, P. , AKGÜNER, T. (2001). İdâre Hukuku, İstanbul.

GÖZLER, K. (2006). İdâre Hukuku Dersleri, Bursa.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2004). Yönetim Hukuku, (21. Baskı), Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., TAN, T. (1998). İdâre Hukuku, C. I, Ankara.

GÜNDAY, M. (2003). İdâre Hukuku, (7. Baskı), Ankara.

GÜRAN, S. (1980). Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, İstanbul.

ÖZAY, İ. H. (1996). Günışığında Yönetim, İstanbul.

Resimli Ansiklopedik Büyük Sözlük, (1982). C.7, İstanbul.

TORTOP, N. (1999). Kamu Personel Yönetimi, Ankara.

Bölüm 3

İdârenin Mal Varlığı

Öğrenme çıktıları

1 Genel Olarak İdârenin Mal Varlığı

1 Genel olarak idârenin mal varlığını özetleyebilme

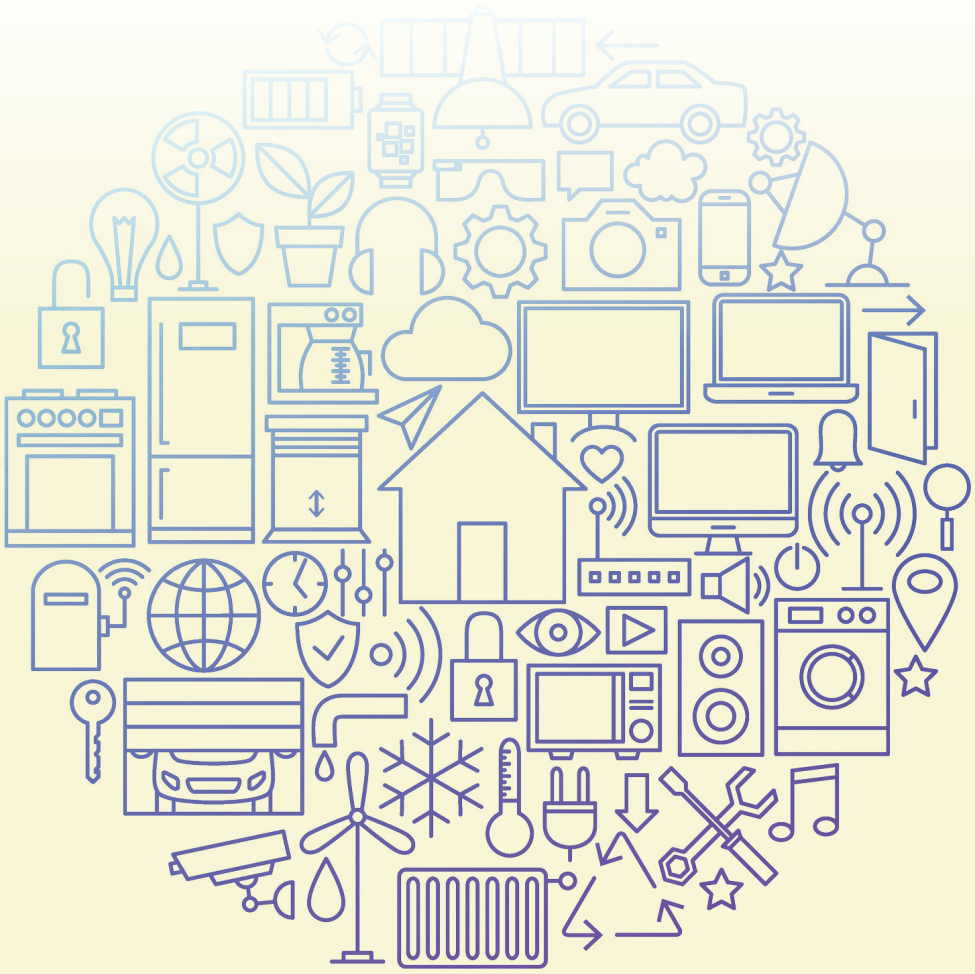
2 İdârenin Mal Varlığının Kısımları

2 İdârenin mal varlığının kısımlarını özetleyebilme

3 İdâreye Mal veya Hak Kazandıran Yöntemler

3 İdâreye mal veya hak kazandıran yöntemleri özetleyebilme

Anahtar Sözcükler: • Kamu Malları • İdârenin Özel Malları • İdârî İrtifaklar • Kamu Alacakları • Kamu Borçları • Kamulaştırma • İstimvâl • İhale



GİRİŞ

Bir ülkede kamu idâresinin (kısaca idârenin) teşkilatlanıp personel istihdam etmesi, üstlenmiş olduğu veya üstleneceği kamu hizmetlerini veya idârî faaliyetleri yürütmesi için yeterli değildir. Bunların yanında, belirli bir mal varlığına da ihtiyaç vardır. Zaten bu ihtiyaç nedeniyle idarenin üçüncü ana unsurunu, idârenin malvarlığı oluşturmaktadır. Bu ünitede, idârenin üçüncü ana unsuru olan idârenin malvarlığı üzerinde durulacaktır.

GENEL OLARAK İDÂRENİN MAL VARLIĞI

"Genel olarak idârenin mal varlığı" üst başlığı altında; "idârenin mal varlığının bulunma nedeni", "idârenin mal varlığı kavramı" ve "idârenin mal varlığı rejimi" konuları işlenecektir.

İdârenin Mal Varlığının Bulunmasının Nedeni

İdâre niçin malvarlığına gereksinim duyar? İdârenin üstenmiş olduğu kamu hizmetlerini ve diğer görevlerini arzu edilen biçimde ve günün koşullarına göre yapabilmesi için belirli bir miktar malvarlığını sürekli bir biçimde bulundurması gerekir. Aksi bir uygulama, idâre işlevinin sürekliliği ilkesiyle bağdaşmaz ve özellikle kamu hizmetleri ile kolluk hizmetlerinin yürütülmesini kesintiye uğratır. Bu durum ise toplumda huzursuzluklara ve karışıklıklara neden olur ve kamu düzeni bozulur.

İdârenin Malvarlığı Kavramı

"İdârenin mal varlığı", hukuk bilimi önemli konularından biri olan "mal varlığı kavramı" içinde değerlendirilmelidir. Mal varlığı kavramı, özel hukukun ve onun alt dallarının ilgi alanına girmektedir. Öyle olunca, idârenin malvarlığı kavramını anlayabilmek için öncelikle özel hukuktaki mal varlığı kavramının ne olduğuna bakmak zorundayız.

Özel hukuk açısından mal varlığı, bir kişinin para ile ölçülebilen haklarının ve borçlarının toplamını ifade etmektedir. Malvarlığı iki kısımdan oluşmaktadır: Bunlar, aktif kısım ve pasif kısımdır. Kişinin hakları ve alacakları, malvarlığının aktif kısmını oluştururken borçları da pasif kısmını oluşturmaktadır (Ataay, 1980, s.299). Mal varlığı hukuksal bir bütündür. Bir mal varlığı, bütün olarak tek bir hakkın konusu olmaz. İlke olarak her kişinin tek bir mal varlığı bulunur.

İdârenin Mal Varlığı Rejimi

İdâre aygıtını meydana getiren kamu tüzel kişilerinin malvarlıklarına kural olarak idâre hukuku, istisna olarak da özel hukuk hükümleri uygulanır. Çünkü tıpkı idârenin personelinin idâre ile kaynaştığı gibi, idârenin malvarlığı da idâreyle kaynaşmış vaziyettedir.

İdârenin malvarlığının büyük bir bölümünü, idârî faaliyetlerin aracını oluşturan eşyalar oluşturmaktadır (Onar, 1966, s.1307). Ancak, idârenin malvarlığı da diğer malvarlıkları gibi taşınır ve taşınmaz mallar ile, alacak ve borçlardan oluşmaktadır.

Öğrenme Çıktısı

1 Genel olarak idârenin mal varlığını özetleyebilme

Araştır 1	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Bir kamu tüzel kişi topluluğu olan idarenin, niçin malvarlığına ihtiyaç duyduğunu araştırın?	Bulunduğunuz kentteki cadde ve meydanları, kamu özgürlüklerinin kullanılmasıyla ilişkilendirin.	Belediyelerin sahip olduğu kamusal mallar ile yürüttüğü faaliyetlerin ilişkisini anlatınız.

İDÂRENİN MAL VARLIĞININ KISIMLARI

İdârenin malvarlığı, beş ana kısımdan meydana gelmektedir. Bu kısımlar, idârenin kamusal malları, idârenin özel malları, idârenin alacakları, idârenin borçları ve idarî irtifaklardır.

İdârenin Kamu Malları (Kamusal Mallar)

Kamu tüzel kişilerinin ellerinde bulunan taşınır ve taşınmaz mallardan kamu tarafından kullanılanlarla bir kamu hizmetine o hizmetin bir öğesi olacak biçimde bağlanmış olan mallar, kamusal mal sayılırlar (Onar, 1966, s.1312). Kural olarak bunlara kamu hukuku uygulanmaktadır.

Kamu Malları (Kamusal Mallar): Kamulaştırılamama, haczedilememe gibi bazı ayrıcalıklardan yararlanan özel statüye tabi Devlet veya kamu tüzel kişilerine ait mallardır.

İdârenin elindeki malların, özel mal mı yoksa kamusal mal mı olduğunun belirlenmesi gerekmektedir. Bu belirlemede, öncelikle yasa koyucunun iradesine, bir başka deyişle, kanunlara bakmak gerekmektedir. Eğer yasalar idârenin mallarından herhangi birisini kamu malı (kamusal mal) saymışsa, bizim de o malı kamu malı saymamız zorunludur.

Bir malın kamusal mal olup olmadığı konusunda yasalarda açık bir hüküm yoksa şu iki koşulun birlikte gerçekleşip gerçekleşmediğine bakılmalıdır (Gözübüyük-Tan, 1998, s.671). Bu koşullar organik koşul ve maddî koşuldur. Organik koşula göre bir malın kamusal mal sayılabilmesi için bir kamu tüzel kişisine ait olması gerekir. Ancak, bazı özel kişilere ait mallar kamu hizmetlerinde kullanılabilmektedir. Örneğin, özel halk otobüsleri böyledir. Bu tür malların da kamusal mallarınkine benzer düzenlemelere konu edilmesini belirtmek için "virtüel kamu malı" terimi kullanılmaktadır (Gülan in Özay, 1996, s.577). Maddî koşula göre ise söz konusu malın kamunun ortak kullanımına ve yararlanmasına ya da bir kamu hizmetine özgülenmiş (tahsis edilmiş) olması gerekir.

Kamusal Malların Sınıflandırılması

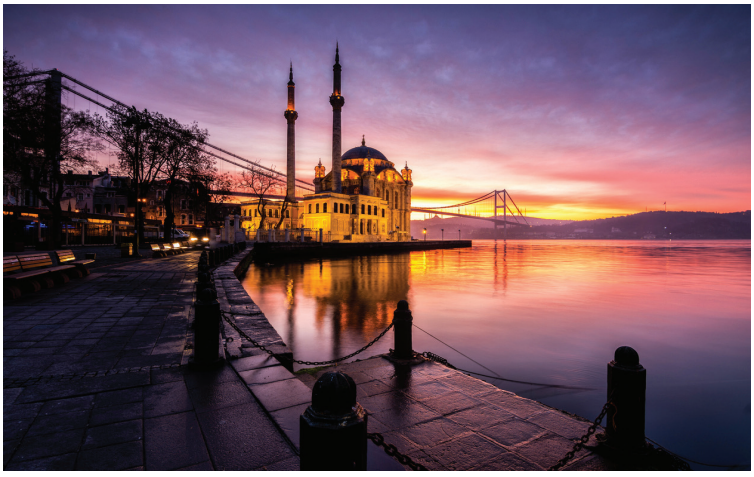
Kamusal mallar; çeşitli açılardan tasnife tâbi tutulabilir. Kamusal mallar doktrinde; kullanma açısından, kökenleri açısından, kamusal mal niteliğini kazanmaları açısından, taşınır veya taşınmaz olmaları açısından tasnife tâbi tutulmaktadırlar.

Kullanma Açısından Kamusal Mallar

Kamusal malları, kullanımları açısından üç alt kümeye ayırmak mümkündür. Bu alt kümeler; orta malları, hizmet malları ve sahipsiz mallar kümeleridir.

Fotoğraf 3.1

Orta malları (halkın kullanımına ayrılan mallar), herkesin veya halkın bir kısmının doğrudan kullanımına veya yararlanmasına özgülenmiş olan mallardır. Örneğin, yollar, parklar, meydanlar, herkesin; meralar ise halkın bir kısmının yararlanmasına özgülenmişlerdir. Çeşitli yasalarda "menfaati umuma ait mallar" olarak adlandırılan mallar da orta mallarıdır. Bu tür mallara, ''umumun istifâdesine arz edilmiş mallar" denmektedir (Atay, 2006, s.608). Bu tür mallar, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde veya üretilmesinde doğrudan kullanılmazlar.



Fotoğraf 3.2

Hizmet malları (belli kamu hizmetlerine ayrılanlar), kamu hizmetinin yürütülmesi için zorunlu olan, hizmetle yakın ilgisi olan kamu mallarına "hizmet malları" denir. Bu tür kamusal mallar, idârenin yürüttüğü bir kamu hizmetinin parçası durumundadırlar (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.643).Örneğin hastaneler, öğrenci yurtları, camiler, savaş gemileri ve halk kütüphaneleri vs. bu tür kamusal mallardandır.

Sahipsiz mallar, doğrudan doğruya herkesin ortak yararlanmasına doğal nitelikleri gereği açık olan mallardır. Bu tür mallar, kural olarak özel hukuk anlamında bir sahibi bulunmayan taşınmaz mallardır (Bilgen, 1995, s.13). Örneğin, denizler, kıyılar, göller, taşlıklar, tepeler, bataklıklar, çalılıklar, v.s. sahipsiz mallardır.

Kökenleri Açısından Kamusal Mallar

Kamusal malları, kökenleri açısından iki alt kümeye ayırıp incelenir. Bu kümeler, doğal kamusal mallar ve yapay kamusal mallar kümeleridir.

Denizler, göller ve atmosfer gibi kamusal mallar, doğal kamusal mallardır. Doğal kamusal mallar, insanların herhangi bir katkısı olmadan ortaya çıkarlar. Bunların kamusal mal sayılması için, herhangi bir hukuksal işlem yapılmasına gerek yoktur.

Kamusal mal niteliğini kazanmaları ve kaybetmeleri hukuki işlemle ve o hukuki işlemin uygulanmasıyla ortaya çıkan kamusal mallara, "yapay kamusal mallar" denmektedir (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.651). Bunlara örnek olarak; yollar, hava ve deniz limanları, otoparklar, demir yolları, mezarlıklar, hâller ve pazar yerleri sayılabilir.

Fotoğraf 3.3

Fotoğraf 3.4

Kamusal Mal Niteliğini Kazanmaları Açısından Kamusal Mallar

Kamusal mallar bu açıdan üç alt kümeye ayrılabilirler (Gözübüyük, 2004, s.255). Bu alt kümeler, niteliği gereği kamusal mal sayılanlar, geleneksel kamusal mallar ve özgüleme yöntemiyle kamusal mal olanlardır.

Tahsis (Özgüleme)
Devletin özel mülkiyetindeki bir malın, orta malı veya hizmet malı hâline getirilmesi ya da bir kamusal malın, bir kamusal mal kümesinden diğerine geçirilmesi işlemidir.

Özel mülkiyete konu olamayacak nitelikteki kamusal mallar, "niteliği gereği kamusal mal" sayılırlar. İdâre, bunların kullanılmaları ve korunmaları için gerekli önlemleri alır. Bu tür kamusal malların büyük bir bölümü, "kökenleri açısından doğal kamusal mallar"dandır.

Otlak, yaylak, kışlak ve pazar yerleri gibi kamusal mallar, geleneksel olarak kamu malı sayılırlar. Bunların kamusal mal olma niteliği, tamamen kuşaktan kuşağa geçen ortak kullanım alışkanlıklarından kaynaklanmaktadır.

Kamu otoritelerinin ellerindeki bir malın, kamusal mal statüsüne sokulmasına, tahsis ya da özgüleme denmektedir (Yayla, 1992-1993, s.11). Özgüleme; yasayla, şehir planları aracılığıyla dolaylı biçimde, kamu tüzel kişileri arasında nakil biçiminde veya doğrudan kamu tüzel kişisi tarafından koşul işlemle yapılabilir.

Taşınıp Taşınamadıklarına Göre Kamusal Mallar

Kamusal mallar, taşınıp taşınamadıklarına göre "taşınır kamu malları" ve "taşınmaz kamu malları" olmak üzere iki alt kümeye ayrılmaktadırlar.

Taşınmaz kamusal mallar, bir yerden başka yere taşınamayan kamusal mallardır. Örneğin; köprüler, yollar, meydanlar taşınmaz kamu mallarıdır.

Kamu tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan halkın doğrudan kullanımına veya bir kamu hizmetinin yürütülmesine özgülenmiş taşınır mallara, "taşınır kamusal mallar" denir. Örneğin, taşınır nitelikteki kültür ve tabiat varlıkları taşınır kamusal mallardandır.

Kamusal Malların Hukuki Durumu

Kamusal Malların Özellikleri

Kamusal mallar, gerek niteliklerinden, gerekse bunlara uygulanan hukuk dalından kaynaklanan bazı özelliklere sahiptir (Gözübüyük, 2004, s.255). Bu özellikler şunlardır: 1) Kamusal mallar kamulaştırılamazlar. 2) Kamusal mallar satılamazlar, ancak, bu nitelikleri kaldırıldıktan sonra satılabilir. 3) Kamusal mallar üzerinde devir, ferağ (vazgeçme) ve ipotek gibi medenî hukuk işlemleri yapılamaz.

4) Kamusal mallar haciz edilemez. Bunun istisnası 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanunun 70. maddesinin hükmüdür. 5) Kamusal mallar, kural olarak vergi ve benzeri mâlî yükümlülüklere konu olamazlar. 6) Kamusal malların korunması için özel kurallar konulmuştur. 7) Kamusal malların hepsinin tapu kütüğüne yazılması gerekmez. 8) Kamusal mallar, kazandırıcı zaman aşımı yoluyla özel kişiler tarafından iktisap edilemezler.

Kamusal Malların Devredilmezliği İlkesi:
Kamusal mallar, nitelikleri gereğince, alınıp satılamazlar, zaman aşımı ile kazanılamazlar.

Kamusal Mal Niteliğinin Kazanılması ve Kaybedilmesi

İdâreye ait herhangi bir malın "kamusal mal" niteliğini kazanabilmesi için iki koşulun birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. Bunlar, kamu tüzel kişisi tarafından iktisap edilme (elde edilme) ve tahsis (özgüleme) koşullarıdır.

İktisap, iki türlü olabilir. Bunlardan birincisi, herhangi bir malı kamu tüzel kişiliğinin malvarlığına sokan hukuki işlemdir. Örneğin, satın alma, kamulaştırma vs. İkincisi ise, maddî bir olayın gerçekleşmesidir. Örneğin, gölün kuruması veya akarsu yatağının değişmesi vs. (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.659)

Tahsis (özgüleme) ise doktrinde, "idârenin özel mülkiyetindeki bir malın, orta malı veya hizmet malı hâline getirilmesi veya kamusal bir mal kümesinden başka bir kamusal mal kümesine geçirilmesi işlemi" olarak tanımlanmıştır (Onar, 1966, s.340; Gülan in Özay, 1996, s.597; Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.661).

Bir mala kamusal mal niteliğinin verilebilmesi için gereken nedenlerin ortadan kalkması, o malın kamusal mal olma niteliğini kaybettirir. Doğal kamusal mallar, onlara bu niteliklerini veren doğal olayların karşıtı bir doğal olayın ortaya çıkmasıyla, kamusal mal olma niteliğini kaybederler. Örneğin birer doğal kamusal mal olan gölün kuruması böyledir. Özgüleme (tahsis) işlemi sonucunda kamusal mal niteliğini kazanan yapay kamusal mallar ise bu özgüleme işleminin ortadan kaldırılmasıyla bu niteliklerini kaybederler.

Kamusal Mallardan Yararlanma

Kamusal mallardan yararlanma iki biçimde olur. Bunlardan birincisi ve kural olanı genel yararlanmadır. İkincisi ve istisna olanı ise özel yararlanmadır.

Genel Yararlanma

"Kişilerin kullanmasına özgülenmiş kamusal mallardan genel yararlanma" dendiğinde kamusal mallardan özgülenme amacına uygun olarak, herkesin eşit ve serbestçe yararlanabilmesi anlaşılır. Bunun için herhangi bir izin alınmaz ya da bedel ödenmez. Çünkü bu tür yararlanmalar kamu özgürlükleri ile doğrudan ilgili ve bu özgürlüklerin doğal bir sonucudur. Fakat istisna olarak bazı kamu mallarından paralı olarak yararlanılır. Ancak idâre tarafından alınan bu paralar bir ücret niteliğinde değil, vergi veya harç niteliğindedir. Örneğin otoyollardan, boğaz köprülerinden ve körfez köprülerinden geçiş nedeniyle alınan paralar böyledir.

Özel Yararlanma

Belirli kişi ya da kişilerin, kamusal mallardan başkalarının yararlanmalarını da ortadan kaldırabilecek biçimde yararlanmalarına "özel yararlanma" veya "bireysel yararlanma" denmektedir. Kamusal mallardan özel yararlanma biçimlerinde, kişiselleştirilmiş bir hukuki durum aracılığıyla yararlanma söz konusu olmaktadır (Gözübüyük-Tan, 1998, s.702). Kamusal mallardan özel yararlanma yöntemleri; yararlanma amacıyla taşınmazda değişiklik yapılıp yapılmayacağına, yararlanma ile malın özgüleme amacı arasındaki ilişkiye ve son olarak yararlanmanın güttüğü amacın niteliğine göre farklılıklar göstermekte ve değişik çözümlere bağlanmaktadır (Gözübüyük-Tan, 1998, s.703).

İzin İlkesi:
Kamusal mallardan özel yararlanmalar izne tabidir. Taşınmaz malda değişiklik gerektirmeyen yararlanmalarda izinler tek yanlı kolluk işlemleriyle; taşınmaz malda değişiklik gerektiren yararlanmalarda izinler malın korunmasıyla görevli makam tarafından tek yanlı bir işlem veya sözleşme ile verilebilirler.

Bedel İlkesi
Kamusal mallardan özel yararlanma karşılığı olarak bir bedel alınır. Bedel, bir ücret niteliğinde değil, vergi veya harç niteliğindedir.

Kahvehane önüne masa ve sandalye koymak, kaldırım üzerine gazete veya ekmek satış kulübesi koymak, kamusal malın fiziki yapısında değişiklik yapmayan özel yararlanma örnekleridir. Buna karşılık, kaldırım altına kanalizasyon bağlantısı için boru döşemek, kamusal malın fiziksel yapısında değişiklik yapan özel yararlanma örneğidir.

Mezarlıkta yer tahsisi, hâlde ve pazarda yer tahsisi; tahsis amacına uygun özel yararlanma usulüdür. Buna karşılık, kaldırımda veya tren garında gazete satış büfesi, tahsis amacına uygun olmayan, fakat tahsis amacıyla bağdaşabilir özel yararlanma usulleridir.

Geçiciliği İlkesi
Özel yararlanmalarda geçicilik esastır. İzin ile yararlanmalarda, idârenin kamusal malının korunması amacıyla malı her zaman kendi kullanımına alabileceği; verdiği izni süresi sona erdiğinde yenilemeyebileceği ve izin süresi sona ermeden de kamu yararının gerektirdiği durumlarda izni geri alabileceği kabul edilmektedir.

Kamusal mallardan özel yararlanmanın hukuksal rejimine egemen olan üç ilke vardır: Bu ilkeler şunlardır: İzin ilkesi, bedel ilkesi ve yararlanmanın geçiciliği ilkesi.

İdârenin Özel Malları

Bu başlık altında önce idârenin özel malı kavramı üzerinde durulacak, sonra da idârenin özel mallarının ortak özellikleri anlatılacaktır.

İdârenin Özel Malı Kavramı

İdârenin mülkiyetinde olan ve idârenin üstlendiği görevlerin yürütülmesinde doğrudan doğruya etkisi olmayan mallara idârenin özel malları denir. Bu tür mallar, sağladıkları gelirler dolayısıyla kamu hizmetine yararlı olurlar (Gözübüyük, 2004, s.257). İdârenin özel malları, özel mülkiyete elverişli olan ve idâre tarafından herhangi bir kamusal faaliyet veya hizmete özgülenmemiş ya da bunların yürütülmesinde doğrudan etkili olmayan ve mülkiyet hakkı idâreye ait olan mallardır (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.673).

İdârenin Özel Mallarının Ortak Özellikleri

İdârenin özel mallarının ortak özellikleri şunlardır: 1) İdârenin özel malları, kural olarak özel hukuk kurullarına tâbidir. 2) İdâre, özel mallarını, satın alma, miras, bağış gibi özel hukuk hükümlerine göre elde eder. 3) İdârenin özel malları dolayısıyla çıkan uyuşmazlıklar, kural olarak adlî yargının görev alanına girer. 4) Özel mallara da bazı durumlarda, kamu hukuku kuralları uygulanır. Örneğin devletin (hazinenin) özel malları da kamusal malları gibi haczedilemez.

İdâri İrtifaklar

Özel mülkiyet kapsamındaki taşınmazların kullanımına, toplum yararı amacıyla getirilen en önemli sınırlamalardan bir tanesi de idârî irtifaklardır. İdârî irtifaklar, kamu ya da kamusal mallar yararına özel mülkiyet kapsamındaki taşınmazlar üzerinde kurulan sınırlamalar olup mülkiyet hakkından kaynaklanan bazı ikincil hakları kısmen veya tamamen sınırlandırmaktadır (Düren, 1976, s.87).

İrtifak Hakkı
Bir taşınmaz sahibinin, bir kimseye taşınmazı üzerinde faydalanma veya kullanma şeklinde, bir şeyi yapmama veya kullanmayı taahhüt eden bir ayni hak kurmasıdır.

Kamulaştırma Kanununun 4. maddesi, bu konuda şu düzenlemeyi getirmiştir: "Taşınmaz malın mülkiyetinin kamulaştırılması yerine, amaç için yeterli olduğu takdirde taşınmaz malın belirli kesimi, yüksekliği, derinliği veya kaynak üzerinde kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulabilir". Eğer, özel mülkiyet kapsamındaki bir taşınmaz üzerinde kamulaştırma yöntemi ile irtifak hakkı kurulursa, bu irtifakın karşılığı, mal sahibine peşin olarak ödenmelidir.

İdârenin Gelir Kaynakları ve Alacakları

Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin gelirleri üç kaynaktan sağlanmaktadır. Bunlardan birincisi; idârenin özel hukuka ilişkin gelir kaynakları ve alacakları, ikincisi idârenin kamu hukukuna ilişkin alacakları, üçüncüsü de idârenin borçlanma kaynaklarıdır.

İdârenin Özel Hukuka İlişkin Gelir Kaynakları ve Alacakları

Kamu tüzel kişilerinin gelir kaynakları içinde özel mallarının sağladığı gelirler de yer almaktadır. 5018 sayılı Kamu Mâlî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3. maddesinde idârenin özel geliri; "*genel bütçe kapsamındaki idârelerin kamu görevi ve hizmeti dışında ilgili kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde belirtilen faaliyetlerinden ve fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmet teslimlerinden sağlanan ve genel bütçede gösterilen gelirleri*" olarak tanımlanmıştır.

İdârenin Kamu Hukukuna İlişkin Alacakları

Kamu alacakları, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin kamu hukukundan doğan ve bu hukuk hükümlerine tâbi olan alacaklarıdır. İdârenin bu tür alacaklarına kısaca "kamu alacakları" denmektedir.

Kamu Alacaklarının Özellikleri

Kamu alacaklarının özellikleri şunlardır (Onar, 1966; s.1403): 1) Kamu alacakları ve paralar haczedilemez. 2) Kamu hukuku alacakları takas edilemez. 3) Kamu alacakları, özel hukuk öznelerinin alacakları karşısında üstün olarak, rüçhan hakkına sahiptir. 4) Kamu alacaklarının bazılarının tahsili, iflas durumu dışında, İcra-İflas Kanununa tâbi değildir.

İdârenin Kamusal Alacak ve Gelirlerinin Türleri

İdârenin sahip olduğu kamusal alacakların en önemlileri; vergi, para cezası, resim, harç, bedel, ruhsatiye, şerefiye ve kamu kredileridir.

Vergi, "kamu ihtiyaçlarını karşılamak için, yasaların verdiği yetki çerçevesinde devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, bireylerin malvarlığı üzerinden siyâsal zorlama ile ve karşılıksız olarak mâlî güçlerine göre aldığı pay" biçiminde tanımlanmaktadır (Altundağ, 2003, s.225).

Kişilerin yasalara aykırı davranışlarına yaptırım olarak **para cezaları** da idâre veya yargı tarafından kararlaştırılıp uygulanmaktadır. Uygulanış amacı kamu geliri sağlamak olmamasına rağmen, yine de idâre açısından gelir oluştururlar. Bunun için, para cezaları da kamu gelirleri arasında sayılmaktadır (Akdoğan-Kırbaş-Eyüp-Giller, 1986, s.141).

Resimler, kişiler arası hukuksal işlemler (sözleşmeler, ortaklıklar, ticarî işlemler) hazırlanırken veya imzalanırken alınır (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.716). 5393 sayılı Belediye Kanununun 13. maddesi, hem belediye resmini, hem de belediye katkı payını öngörmektedir. Resim, günümüzde azalsa bile yine de uygulama alanı olan bir kamu alacağıdır. Örneğin gemi sağlık resmi, böyle bir kamu alacağıdır.

Harçlar, idâre tarafından, Harçlar Kanunu uyarınca, belirli bir hizmetin görülmesi veya belirli bir kamusal etkinliğin yapılması amacıyla kişilerden alınan kamusal gelirlerdir. Kişiler, bir kamu tüzel kişisinin ürettiği hizmetten yararlanırken ya da idârenin kendilerinin özel bir işi ile uğraşması sonucunda harç verirler. Örneğin, yargılama harçları, tapu ve kadastro harçları, konsolosluk harçları gibi.

Bedel, belirli bir kamusal yükümlülüğün karşılığı olarak alınan paradır. (Onar, 1966, s.1410). 1980'li yıllardan sonra, kısa süreli askerlik yapmak isteyenlerden, zaman zaman "askerlik bedeli" adı altında paralar alınmıştır. Bedel de vergi benzeri bir kamusal yükümlülük olduğu için, Anayasanın 73. maddesi gereğince konması ve kaldırılması kanunla olmak zorundadır.

Ruhsatiyeler, izne tâbi özel girişim faaliyetlerine izin verildiği sırada alınan paralardır. Özellikle kolluk hizmetinin yürütülmesi ile yakından ilgili olan özel sektör girişim ve faaliyetleri izne (ruhsata) bağlanmıştır. Özel sektör girişimcisinin, kamu düzenini, sağlığını ve güvenliğini yakından ilgilendiren bir faaliyette bulunmak amacıyla ruhsat (izin) almak için idâreye başvurduğu sırada alınan paraya "ruhsatiye" denir. Örneğin, ateşli silah bulundurma ve taşıma ruhsatı, sürücü ehliyeti (ruhsatı), inşaat ve iskân ruhsatı alırken idâre tarafından alınan paralar; bu türden kamu alacaklarındandır.

Şerefiyeler, temel olarak bir yerel yönetim geliridir. Belediyelerin yerine getirdiği yol, köprü,

park, yeşillendirme gibi bayındırlık kamu hizmetleri nedeniyle, taşınmaz mülklerinin değeri artan ya da arttığı varsayılan çevre halkından, bu hizmetlerin bir bölümüne katılımlarını sağlamak amacıyla alınan paradır. Ayrıca, Belediye Gelirleri Kanununda yer alan "harcamalara katılma payı" da şerefiye olarak değerlendirilmelidir (Özer, 1986, s.19).

Kamu kredilerine "istikrâz" ve "kamu borçları" da denmektedir. İlk bakışta, kamu kredilerinin, kamunun alacak ve gelirleri arasında gösterilmesi anlamsız karşılanabilir. Fakat özellikle devlet kamu tüzel kişisi, diğer kamu gelirlerinin bütçe harcamalarına yetmediği durumlarda, iç ve dış borçlanma yoluyla bu açığını kapatmaktadır. Bundan dolayı kamu kredileri, kamu açısından istisnaî bir gelir kaynağı oluşturmaktadır.

Kamu Alacaklarının Tahsili

İdâre, kamu gücü ve re'sen icra yetkileriyle donatılmıştır. Bunun nedeni idâre işlevinin, kamu hizmeti yürütülerek ve kamu düzenini sağlayarak, kamu yararını gerçekleştirmekte olmasıdır. Bundan dolayı, idâre işlevini yerine getirmekle görevli olan, kamu gücü ve re'sen icra yetkileriyle donatılmış kamu tüzel kişilerinin, kamu alacaklarının tahsili için bireyler gibi icra dairelerine başvurmalarına gerek olmamalıdır. Bir başka deyişle, idâreye kamusal alacaklarını tahsil edebilme açısından özel kişilere göre bir üstünlük ve ayrıcalık tanınmalı ve böylece kamusal alacakların güvence altına alınması sağlanmalıdır. Acaba yasa koyucu bu gerekliliğe tam olarak uymuş mudur? Bu sorunun yanıtı "hayır"dır. Bazı kamu tüzel kişilerinin kamusal alacaklarının tahsili için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bu kanunun adına bakıp da bütün kamu tüzel kişilerinin kamusal alacaklarının tahsilinin bu kanuna göre olacağını düşünmek yanlış olur.

6183 sayılı Kanunun 1. maddesi, "*Devlete, vilayet hususi idârelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi fer'i amme alacakları ve aynı idârelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile; bunların takip masrafları hakkında bu kanun hükümleri tatbik olunur*" hükmünü taşımaktadır. Bu hükümden anlaşıldığına göre, 6183 sayılı Kanunun düzenlediği özel tahsil yöntemini sadece devlet genel idâresi, il özel idâreleri ve belediyeler uygulayabilir. Bunun dışındaki tüm kamu tüzel kişileri, her türlü alacaklarını **İcra-İflâs Kanununun** öngördüğü yönteme göre tahsil edeceklerdir. Örneğin üniversiteler birer kamu tüzel kişisidir ve 2547 sayılı Kanunun 46. maddesine göre üniversitelerin öğrencilerden aldıkları "cârî hizmet katkı payı" da birer kamu sal alacaktır (Yıldırım, 1998, s.147-153). Fakat bu parayı ödemeden her nasılsa kayıt yaptıran veya kayıt yenileyen öğrenciden bu paranın tahsili için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun öngördüğü tahsil yöntemleri uygulanamaz.

Ancak, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamında olmayan kamusal alacakların da bu kanunun öngördüğü usullerle tahsil edilmesine Anayasal bir engel yoktur. Fakat 6183 sayılı Kanunun kapsamında sayılmayan diğer kamusal alacakların bu kanun kapsamında öngörülen yöntemlerle tahsil edilebilmesi için yasa koyucunun bunu açıkça öngörmüş olması gerekir. Çoğu zaman da bunu öngörmektedir. Örneğin, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 88. maddesinin XVI. fıkrası Sosyal Güvenlik Kurumunun prim alacaklarının ve Kamu İhale Kanunun 53. maddesinin (j) fıkrasının 3. paragrafına göre Kamu İhale Kurumunun tahsil edilemeyen gelirlerinin tahsilinde, 6183 sayılı Kanundaki bazı tahsil yöntemleri açıkça kabul edilmiştir.

Kamu Alacaklarının Düşmesi

Kamu alacakları, ödeme, zaman aşımı, terkin (silinme) ve takas (ödeşme) ile bazı kamu alacakları da ölümle düşer.

Ödeme, bütün alacaklarda olduğu gibi kamu alacaklarını düşüren bir nedendir. Ödemeler, özel yasalarında belli bir ödeme yeri belirtilmemişse, borçlunun bulunduğu yer ödeme dairesine yapılır. Ödeme zamanı, genellikle ilgili kamu alacağını düzenleyen yasalarda gösterilen süredir.

Kamu alacaklarının düşme nedenlerinden bir tanesi de **zaman aşımı**dır. Kamu alacakları, 6183 sayılı Kanunun 102. ve Vergi Usul Kanunun 114. maddesine göre ödeme zamanının rast geldiği takvim yılını izleyen takvim yılı başından başlayarak beş yıl içinde tahsil edilmezse, zaman aşımına uğrar.

Terkin, bir alacağın tahsil edilmesinin olanaksız olması nedeniyle, bu alacağın, idârî bir kararla dü-

şürülüp, idârenin alacak defterinden çıkarılmasıdır. 6183 sayılı Kanunun 105. maddesine göre yangın, yer sarsıntısı, yer kayması gibi doğal afetler nedeniyle zarara uğrayanlar ve mal varlıklarının en az üçte birini kaybedenler adına tahakkuk ettirilmiş kamu alacaklarının bir bölümü veya tamamı Cumhurbaşkanının kararıyla silinir.

Takas, aynı cinsten, karşılıklı ve ödenmesi ivedi (muaccel) olan iki borcu daha küçük olan borç oranında sona erdiren hukuki bir işlemdir. Kamu alacaklarını düşüren nedenler arasında takas açıkça sayılmamıştır. Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 23. maddesindeki düzenlemenin, takasa ilişkin olduğu ileri sürülmektedir (Atar, 1991, s.92). Yasanın bu hükmüne göre, yükümlülerden kamu idârelerince fazla tahsil edilen ve bu nedenle geri verilmesi gereken kamu alacakları, istihkâk sahiplerinin geri ödemeyi yapmaya yetkili kamu idâresine ödeme zamanı gelmiş borçlarına mahsup edilerek ret olunur. Maddede geçen "mahsup" kavramı, takası ifade etmek için kullanılmıştır.

Özellikle para cezaları, **ölümle** sona ermektedir. Çünkü para cezaları, idâre için bir kamu alacağı oluşturmakla birlikte, suçlunun malvarlığının pasifini oluşturmazlar. Bu nedenle para cezaları, kişisel olma niteliğini korurlar. Bundan dolayı para cezası yükümlüsü öldüğünde, mirasçılara geçmez.

İdârenin Borçları

İdârenin borç kaynakları, kamu kredileri, çeşitli mahkeme ilâmları, idârenin imzaladığı her türlü borçlandırıcı sözleşmeler, idâre hukukunda "fiilî yol" olarak adlandırılan idârenin haksız fiilleri, mevcut kamu hizmetlerinin genişletilmesi veya yeni bir kamu hizmetinin kurulması, personel giderleri, çeşitli bakım ve onarım masrafları olabilir. Kısaca, idârenin bütçesinin "giderler" bölümünde yer alan her bir gider (Mutluer-Öner-Kesik, 2005, s.242) karşılığı ödenmedikçe, idârenin borcu olarak gözükür ve idârenin malvarlığının pasif kısmını oluşturur. İdârenin borçlarını ödememesi düşünülemez. Çünkü bütçede öngörülmeyen harcama yapılamaz, dolayısıyla idârenin ödenemeyecek borcu da olamaz.

İdârenin borçlarını ödememesi açısından temel ilke, idâre aleyhine "cebri icra yasağıdır." Daha açık ifadeyle, idâre borcunu ödemediği için mal varlığının aktif kısmı üzerinde güç ve zor kullanılamaz. Genellikle cebri icra yolunun idâreye karşı işlememesi, yargı mercilerinin vermiş oldukları tazminat kararlarının yerine getirilmesi esnasında ortaya çıkmaktadır (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.722-724).

İdârenin borcunu ödeyememesi, kimi durumlarda bütçeden kaynaklanabilir. Çünkü bazı borçların karşılığı bütçede olmayabilir. Kanun koyucu böyle durumları dikkate alarak 5018 sayılı Kamu Mâlî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 20. maddesinin (d) fıkrasının ikinci cümlesini sevk etmiştir. Bu hükme göre; "*Ancak, ait olduğu mâlî yılda ödenemeyen ve emanet hesabına alınamayan zaman aşımına uğramamış geçen yıllar borçları ile ilama bağlı borçlar, ilgili kamu idâresinin cari yıl bütçesinden ödenir.*"

Bütün bu yasal düzenlemelere rağmen, yargı kararlarının idâre tarafından yerine getirilmemesi, idârenin borçlarını ödememesi ve bunda ısrar etmesi durumunda, idâreden alacaklı olan kişi veya kişiler 2577 sayılı İdârî Yargılama Usulü Kanununun 28/3. maddesine göre hareket ederler. Bu hükme göre, idâreye karşı ilgili hak sahibi olan kişiler, yetkili idâre mahkemelerinde maddî ve manevî tazminatı içeren tam yargı davası açabilirler.

Öğrenme Çıktısı

2 İdârenin mal varlığının kısımlarını özetleyebilme

Araştır 2	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Belediyenin ailenizden aldığı kamusal alacakları araştırınız?	Belediyenin yapmış olduğu tramvay hattı nedeniyle hat güzergâhındaki taşınmaz mal sahiplerinden aldığı şerefiyeyi ilişkilendirin.	İdârenin özel malları ile kamusal malları arasındaki benzerlik ve farklılıkları anlatınız?

İDÂREYE MAL VEYA HAK KAZANDIRAN YÖNTEMLER

Özel hukuka ilişkin işlem ve yöntemler, (örneğin bağış ve mirasın intikali) bir kenara bırakılacak olursa, idâreye mal veya hak kazandıran en önemli kamusal yöntemler şunlardır: Kamulaştırma, dolayısıyla kamulaştırma, istimvâl, geçici işgal, devletleştirme, müsadere ve ihâle yöntemleridir.

Kamulaştırma

Kamu tüzel kişilerinin üstlendikleri hizmetleri yürütmek için ihtiyaç duydukları taşınmazları özel hukuk yöntem ve işlemleriyle elde etmelerinin mümkün olmadığı durumlarda, kamulaştırma yöntemine başvurmaları gerekli ve zorunludur. Kamulaştırma, Danıştay kararlarında şöyle tanımlanmaktadır: "Mal sahibinin istekli olup olmamasına bakılmaksızın, özel mülkiyet içinde bulunan bir gayrimenkulün veya irtifakın yahut kaynağın kamu malları arasında yer almasını sağlayan bir idârî yoldur".

Kamulaştırma
Devlet veya kamu tüzel kişilerinin, kamu yararının gerektirdiği durumlarda, bedelini peşin ödemek koşuluyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamına veya bir kısmına yasada gösterilen yöntemlere göre kamu yararına el koymasıdır.

Trampa Yoluyla Kamulaştırma
Malikin kabul etmesi hâlinde, kamulaştırılan taşınmaz malın bedeli yerine, idârenin kamu hizmetlerine tahsis edilmemiş olan taşınmaz mallarından, bu bedeli kısmen veya tamamen karşılayacak miktarının verilmesine "trampa yoluyla kamulaştırma" denilmektedir.

Trampa
Bir hak veya bir malın başka bir hak veya mal ile değiştirilmesini amaçlayan sözleşmedir.

Kamulaştırmanın Özellikleri

Kamulaştırmanın özellikleri şunlardır: 1) Kamulaştırma, bireylerin veya özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde olan taşınmazların, kaynakların veya irtifakların üzerinde yapılabilir. 2) Kamulaştırma işlemini yapmaya, devlet veya Kamulaştırma Kanununda sayılan kamu tüzel kişilerinin yetkili organları ya da mercileri yetkilidir. 3) Kamulaştırma karşılığı olarak taşınmazın gerçek değeri ödenir. 4) Kamulaştırma bedeli ile "artırım bedeli" kural olarak peşin ve nakden ödenir. 5) Kamulaştırma, hem idârî yönü, hem de adlî yönü olan bir işlemdir.

Acele Kamulaştırma
Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu'nun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacına veya aceleliğine Cumhurbaşkanınca karar alınacak hâllerde veya özel yasalarla öngörülen olağanüstü durumlarda, kıymet takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanmak üzere bir taşınmazın kamulaştırılmasıdır.

Kamulaştırma Süreçleri

Kamulaştırma işlemi, idârî ve yargısal süreci olan bir işlemdir.

İdârî Süreç

Kamulaştırma işleminin idârî süreci, kronolojik sıralamaya göre yargısal süreçten önce gelmekte ve şöyle olmaktadır: Yeterli ödeneğin sağlanması, kamu yararı kararının alınması, taşınmazın, kaynağın veya irtifakın belirlenmesi, kamulaştırılacak şeyin değerinin saptanması ve satın alma.

Kamulaştırmadan Vazgeçme
İdâre, kamulaştırma işlemi tamamlanmadan her aşamasında, bedel tespit davası açılmış ise, bu dava kesinleşmeden, kısmen ya da tamamen kamulaştırmadan vazgeçebilir.

Yargısal Süreç

Kamulaştırmanın idârî aşamasının tamamlanması, taşınmazın mülkiyetinin idâreye geçmesini kendiliğinden sağlamaz. Taşınmazın mülkiyetinin

idâreye geçebilmesi için kamulaştırma işlemine ve kamulaştırma bedeline itiraz edilmeyerek tapu dairesinde idâre adına tescil işleminin tamamlanması gerekir. İdârî aşamada taşınmaz mülkiyetinin idâreye geçebilmesi, ancak satın alma usulünün uygulanması sonucunda tarafların anlaşmasıyla mümkündür.

Geri Alma Hakkı

Kamu yararında belirtilen amacın gerçekleşmemesi, ya da gerçekleşme olasılığının ortadan kalkması hâlinde, kamulaştırılan malın sahibine geri verilmesi yoluna "mâlikin geri alma hakkı" denir.

Kamulaştırmanın yargısal süreci, satın alma usulünün uygulanması sonucunda tarafların anlaşamaması durumunda, kamulaştırma yapmak isteyen idârenin adlî yargı içinde yer alan asliye hukuk mahkemesine başvurması ile başlamaktadır. Yargısal süreç, hem idârenin adlî yargı içinde yer alan asliye hukuk mahkemelerinde açacağı değer tespit ve tapu tescil davaları ile düzeltim davalarını, hem de taşınmaz sahibinin adlî yargı yerinde açacağı düzeltim davası ile idârî yargıda açacağı iptal davasını kapsamaktadır.

Bekletici Mesele

Bir dava hakkında esas kararı verebilmek için, bir başka yargı makamında çözülmesi gereken sorunun sonucunun beklenmesidir.

Kamulaştırma Kanununun 10. maddesine göre, "*kamulaştırmanın satın alma usulü ile yapılamaması hâlinde idâre, 7'nci maddeye göre topladığı bilgi ve belgelerle 8 inci madde uyarınca yaptırmış olduğu bedel tespiti ve bu hususta diğer bilgi ve belgeleri bir dilekçeye ekleyerek taşınmaz malın bulunduğu yer asliye hukuk mahkemesine müracaat eder ve taşınmaz malın kamulaştırma bedelinin tespitiyle, bu bedelin, peşin veya kamulaştırma 3 üncü maddenin ikinci fıkrasına göre yapılmış ise taksitle ödenmesi karşılığında, idâre adına tesciline karar verilmesini ister*".

Kamulaştırma bedelinin idâre tarafından hak sahibi adına bankaya yatırıldığına veya ileride ortaya çıkacak hak sahibine verilmek üzere bloke edildiğine dair makbuzun, bedeli tespit eden asliye hukuk mahkemesine gösterilmesi hâlinde, mahkeme tarafından taşınmazın idâre adına tesciline ve kamulaştırma bedelinin hak sahibine ödenmesine karar verilir. Bu karar tapu dairesi ile paranın yatırıldığı bankaya bildirilir. Tescil hükmü kesindir fakat tarafların bedele ilişkin karara karşı temyiz hakları saklıdır.

Kamulaştırılan taşınmazın veya kaynağın mülkiyetinin yada kamulaştırılan irtifak hakkının idâreye geçmesi, idâre ile malikin anlaşması sonucunda tapu dairesinde idâre lehine malikin ferağ beyanı vermesiyle veya mahkemece verilen tescil kararı ile olur.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 25. maddesine göre, mahkemece verilen tescil kararı tarihinden itibaren taşınmaz mal sahibinin, kamulaştırılması kararlaştırılan taşınmaz malda yeni inşaat veya ekim yapmak veya mevcut inşaatta esaslı değişiklikler meydana getirmek gibi kullanma hakları kalkar.

Kamulaştırmanın Yargısal Denetimi

Kamulaştırma işlemi üzerinde, üç ayrı yargısal denetim yapılması mümkündür. Bunlardan birincisi, taşınmazın bulunduğu yer asliye hukuk mahkemesinde kamulaştırma yapan idârenin açmış olduğu bedel tespiti ve taşınmazın tescili taleplerini içeren davalardır.

İkinci yargısal denetim, kamulaştırma işleminin iptaline ilişkin idârî yargıda açılacak iptal davası aracılığıyla yapılmaktadır. İptal davası, idâre tarafından açılan bedel tespiti ve tescili davası hakkında meşruhatlı davetiyenin tebligat gününden itibaren, tebligat yapılamamışsa ilan yoluyla tebligat tarihinden itibaren 30 gün içinde, taşınmazın sahibi tarafından kamulaştırma işlemine karşı idârî yargıda iptal davası; açılabilir. İdârî yargıda açılacak dava, öncelikle görülür.

Kamulaştırma Kanununun 10. maddesine göre, kamulaştırma işlemine karşı idârî yargıda iptal davası açılması ve idârî yargı yeri tarafından yürütmenin durdurulması kararı verilmesi durumunda, asliye hukuk mahkemesindeki bedel tespit ve tescil davasında, idârî yargıdaki iptal davasını "**bekletici mesele**" kabul ederek bunun sonucuna göre işlem yapacaktır. Eğer, iptal davası sonucunda kamulaştırma işlemi idârî yargı tarafından iptal edilirse, davayı gören asliye hukuk mahkemesi, idârenin

bedel tespiti ve idâre adına tescil taleplerini reddedecektir.

Kamulaştırma işleminin yargısal denetiminin üçüncü türü, maddî hatalara karşı adlî yargıda açılacak **düzeltim davaları** aracılığıyla yapılmaktadır.

Dolayısıyla Kamulaştırma

İdâre, özel mülkiyet konusu olan herhangi bir taşınmazı, bilerek veya bilmeyerek kamulaştırma usulüne uymaksızın, kamulaştırma işlemine başlandığı hâlde tamamlamadan ve bir bedel ödemeden "fiilen işgal" etmiş ve bir kamu hizmetine tahsis ederek üzerinde bazı bayındırlık eserleri gerçekleştirmiş veya söz konusu taşınmazın kullanımını engellemiş olabilir. Bu gibi durumlarda özel mülkiyete konu olan o taşınmaz kamu hizmetiyle kaynaşmış, üzerindeki bayındırlık eseri de genel yararlanmaya tahsis edilmiş olması nedeniyle kamusal mal niteliği almış olur (Özay, 1996 s.457-459).

Türk yargı kararlarında ve hukuk öğretisinde dolayısıyla kamulaştırmaya, **kamulaştırmasız el koyma** (Şahiniz, 2004, s.54) ve **kamulaştırmasız el atma** (Gözübüyük-Tan, 1998, s.722) da denmektedir. Adına ne denirse densin bu tür uygulamada, idârenin bir hukuk dışı davranışı, idârenin bir haksız fiilî söz konusudur ve dolayısıyla da böyle bir uygulama idâre hukukunda "**fiilî yol**" yol olarak adlandırılır.

Dolayısıyla kamulaştırmada herhangi bir idârî işlem yapılmadığı gibi, dolayısıyla kamulaştırmalardan kaynaklanan davalar da, adlî yargı yeri, özel hukuktaki "başkasının yerine inşaat yapmayı" kıyas yoluyla uygulayacaktır.

İstimvâl (Rekizisyon)

İstimvâl, taşınır malların kamulaştırılmasını, taşınır ve taşınmaz malların kullanımının geçici olarak idâreye geçmesini, askerlik dışında bireylere bedensel çalışma yükümlülüğü getirilmesini ifade eder.

> İdârenin olağanüstü dönemlerde, kamu gücünü kullanarak taşınır malların mülkiyeti ya da kullanma hakkını, karşılığını ödemek kaydıyla elde etme yetkisidir.

İdâre, ihtiyaç duyduğu taşınır malları piyasadan, normal yollardan veya Kamu İhâle Kanununun öngördüğü yöntemlerden birini kullanarak çoğu zaman satın alabilir. Fakat idârenin, acele ve olağanüstü durumlarda, normal yollarla veya ihâle yöntemleriyle taşınır malları elde etmesi mümkün olmayabilir. Bu gibi durumlarda idâre taşınırların kamulaştırılması yoluna, yani istimvâle başvurur (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.707). Taşınır ve taşınmaz malların mülkiyetine ilişmeden, geçici olarak kullanma hakkının idâreye geçmesi de istimvâldir.

İstimvâlin özellikleri şunlardır: 1) İstimvâlde idâre, kamu gücüne dayanarak, idârî işlem ve eylem yapar. İstimvâl kararı da bir idârî-icrai işlemdir, sözleşme değildir. İstimvâl vergi ve benzeri bir mâlî yükümlülük değildir. Çünkü idâre istimvâl yoluna başvurduğu zaman, kamu yararını gerçekleştirmek zorunda olup eşitlik kuralına uymak zorunda değildir. 3) İstimvâl yöntemi, ancak olağanüstü durumlarda uygulanabilir. 4) İdâre istimvâle, ancak maliklerin taşınır mallarını kendi rızaları ile devretmemeleri durumunda başvurabilir. 5) Kural olarak taşınır malın değeri veya taşınır ve taşınmazların kullanma bedelleri idâre tarafından ödenir. 6) İstimvâl konusu olacak taşınır ve taşınmaz malları elinde bulunduranlar, idâreye karşı sorumludur.

İstimvâl işlemlerinin hukuka aykırılığı nedeniyle idârî yargıda dava açılabilir. Mal veya kullanım bedellerine ilişkin davalar ise adlî yargıda açılmalıdır (Gözübüyük, 2004, s.266).

Geçici İşgal

Geçici işgal, bir bayındırlık hizmetinin görülmesi esnasında ihtiyaç duyulan taş, kum ve benzeri maddeleri çıkarabilmek ve hazırlayabilmek ya da bazı eşyaları depolayabilmek için özel mülkiyette bulunan bir taşınmaza, idâre tarafından geçici olarak el konulmasıdır. Geçici işgal, ancak boş arazi parçaları üzerinde olur, üzerinde konut ve eklentileri olan, bağ bahçe ve tarlalar geçici işgale konu olamazlar. Geçici işgalden kaynaklanan zararlar ve bunun karşılığında verilecek tazminatların belirlenmesinde, taraflar anlaşamazlarsa bilirkişiden yararlanılır. Bilirkişinin vereceği rapor üzerine il idâre kurulunun kararı ve vâliliğin kararnamesi ile geçici işgal tamamlanır (Gözübüyük, 2004, s.266).

Geçici işgal kararnamesine karşı taşınmazın bulunduğu yer idâre mahkemesinde, genel **dava**

açma süresi içinde iptal davası açılabilir. Tazminat miktarı konusunda açılacak davaların, adlî yargı kolu içinde yer alan görevli ve yetkili mahkemelerde açılması gerekir.

Geçici İşgal
Bir bayındırlık hizmetinin görülmesi sırasında, bu hizmetin görülmesi için gereksinim duyulan maddeleri çıkarmak veya hazırlayabilmek için özel mülkiyette bulunan bir taşınmaza idârece geçici olarak el atılmasıdır.

Dava Açma Süresi
Dava açma süresi, özel kanunlarda ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idâre mahkemelerinde altmış, vergi mahkemelerinde ise otuz gündür.

Devletleştirme

Devletleştirme (millîleştirme) (Gözübüyük, 2004, s.267): Yasama organının çıkardığı bir biçimsel yasa ile kamu hizmeti niteliği taşıyan bir özel işletmenin, kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda, bütün malvarlığı ile idâreye geçmesidir. Devletleştirme düşüncesi, üretim araçlarına sahip olan kişilerin, bunları kendi kişisel çıkarlarını en üst düzeye çıkarmak için işletirken, genellikle kamu yararına aykırı kararlar alabilecekleri ve bu kararlarını gerçekleştirebilecekleri kaygılarından doğmuştur (Azrak, 1976, s.9).

Zoralım

Zoralım (müsadere), ceza hukukunu ilgilendiren yasalarda belirtilen bazı durumlarda, işlenen suçlarda kullanılan veya bu suçlar sonucunda elde edilen belirli malların mülkiyetinin veya suç neticesinde elde edilen bazı kazançların mahkeme kararıyla maliklerinden ya da kazanç sahiplerinden alınarak kamusal bir kuruma verilmesi sonucunu doğuran ve güvenlik önlemi niteliğinde olan bir yöntemdir (Demirbaş, 2005, s.481). Zoralım, ceza mahkemeleri tarafından verildiği için yargısal bir karardır.

Türk Ceza Kanunu kapsamındaki özel zoralım yöntemi "eşya zoralımı" ve "kazanç zoralımı" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Zoralım yöntemi, Ceza Muhakemesi Kanununun 256. ve devam eden maddelerinde düzenlenmiştir. Ceza yargılamasını yapan mahkeme, asıl ceza davasıyla birlikte, zoralım konusunda da karar verir. Asıl ceza davasıyla birlikte karar verilmeyen durumlarda ise ayrıca zoralım davası açılır. Suç konusu olmamakla birlikte, zoralım konusu eşyanın zoralımına **sulh ceza hakimliği** duruşmasız olarak karar verir. Bu karara karşı, ilgililer itiraz edebilirler.

Zoralımın idârî aşaması, aslında zoralım konusunda kesinleşen yargı kararının yerine getirilmesi, yürütülmesi veya infazından başka bir şey değildir. Zoralım kararlarının yerine getirilmesi yöntemini, Adâlet Bakanlığı tarafından çıkarılan "**Suç Eşyası Yönetmeliği**" belirlemiştir.

İdârenin İhâle İşlemleri

Yürürlükteki Türk Hukuku'nda ihâlenin tanımı iki ayrı yasa tarafından, kendi uygulama alanları açısından yapılmıştır. 2886 sayılı Devlet İhâle Kanununun 4. maddesinde ve 4734 sayılı Kamu İhâle Kanununun 4. maddesinde ihâle kavramı benzer şekilde tanımlanmıştır. Türk idâre hukuku öğretisinde ihâle kavramı, "*idârenin görev alanına giren hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, karşılığı idâre tarafından ödenmek üzere gerekli mal ve hizmetlerin alınmasına veya bir işin yasada öngörülen usul kurallarına uymak suretiyle oluşturulan rekabet ortamı içerisinde katılan adaylardan en uygun teklifi sunan özel bir kişiye yaptırılmasına yönelik olan sözleşmelerin oluşum süreci*" olarak tanımlanmıştır (Kutlu, 1997, s.76).

Fotoğraf 3.5

İhâleye İlişkin Temel İlkeler

İhâleye egemen olan ilkeler, 2886 ve 4734 sayılı Yasaların hükümleri bir arada değerlendirilerek açıklanacaktır. Bu ilkeler şunlardır: Açıklık veya saydamlık ilkesi, yarışma ilkesi, uygun bedel ilkesi, ihâleye katılacaklarda belli yetenek ve koşulların aranması ilkesi, yaklaşık maliyetin önceden hesaplanması ve gizli tutulması ilkesi, eşik değer ilkesi, eşit muamele ilkesi, kamuoyu denetimi ilkesi ve 4734 sayılı Yasada öngörülen diğer ilkeler.

Açıklık İlkesi
Bir ihalenin resmi gazete veya diğer gazetelerde ilân edilerek mümkün olduğu kadar çok kişinin ihaleye başvurusunun sağlanmasıdır.

İhâlede Uygulanan Yöntemler

İdârenin yaptığı ihâlelerde uygulanan yöntemleri, ihâlenin tâbi olduğu yasaya göre belirlemek gerekir.

2886 Sayılı Devlet İhâle Kanununa Göre İhâle Yöntemleri

Satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisine ilişkin ihâle işlemleri, 2886 sayılı Kanunda belirtilen yöntemlerden birine göre yapılabilir. Ancak, 2886 sayılı Yasada belirtilen ihâleye konu olan işlemler bu sayılanlardan ibaret değildir. Bu kanunda öngörülen diğer ihale yöntemlerinin uygulanma olasılığı 4734 sayılı Yasa ile ortadan kaldırılmıştır. Devlet İhâle Kanununda öngörülen ihâle yöntemleri şunlardır: Kapalı teklif yöntemi, belli istekliler arasında kapalı teklif yöntemi, açık teklif yöntemi ve pazarlık yöntemi.

4734 Sayılı Kamu İhâle Kanununa Göre İhâle Yöntemleri

İdârenin ihtiyaç duyduğu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihâlelerinde, işin niteliğine göre 4734 sayılı Kanunda belirtilen yöntemlerden herhangi birisi uygulanacaktır: Açık ihâle yöntemi, belli istekliler arasında ihâle yöntemi, pazarlık yöntemi, doğrudan temin yöntemi ve tasarım yarışmaları yöntemi.

Açık İhâle Yöntemi
Bütün isteklilerin teklif verebildiği yöntemdir.

İhâle İşlemlerinin Aşamaları

İhâle işlemlerinin aşamalarını da tıpkı ihâlede uygulanan yöntemlerde olduğu gibi ihâlenin tâbi olduğu yasaya göre belirlemek gerekir.

2886 Sayılı Kanununa Göre İhâle İşlemlerinin Aşamaları

Hazırlık Aşaması: Satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisine ilişkin ihâlelerin hazırlık aşamasına ilişkin hükümler, 2886 sayılı Kanunun 9. maddesi ile 27. maddesi arasında düzenlenmiştir. İhâlenin hazırlık aşaması; tahmin edilen bedelin belirlenmesi, onay belgesinin hazırlanması, ihâle ile ilgili şartnamelerin düzenlenmesi ve isteyenlere verilmesi, ihâle komisyonunun kurulması ve çalışmaya başlaması, ihâle işlem dosyasının düzenlenmesi, ihâlenin ilanı, tekliflerin açılma zamanının belirlenmesi, geçici teminatların kabul edilmesi konularını kapsamaktadır.

Belli İstekliler Arasında İhâle Yöntemi
Yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idârece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği bir yöntemdir. Bu yöntem, işin niteliği gereği uzmanlık gerektirmesi durumunda açık ihâle yönteminin uygulanamadığı hâllerde uygulanmaktadır.

Pazarlık Yöntemi
Açık ihâle veya belli istekliler arasında ihâle yöntemi ile yapılan ihâle sonucunda teklif çıkmaması; savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihâlenin acil olarak yapılmasının zorunlu olması gibi durumlarda uygulanan bir yöntemdir.

Doğrudan Temin Yöntemi
4734 sayılı Kanunun 22. maddesinde belirtilen hâllerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan teminini sağlamaya yönelik bir yöntemdir.

Uygun Bedelin Sağlanması Aşaması: İhâle komisyonu, en uygun bedeli önereni belirler ve harcamaya yetkili üstün onayına sunar. Bu aşamada, özel hukuk kişisi, tek yanlı olarak idâreye karşı yükümlülük altına girer. Devlet İhâle Kanununun 28. maddesine göre artırmalarda uygun bedel, tahmin edilen bedelden aşağı olmamak üzere teklif edilen bedellerin en yükseğidir. Eksiltmelerde ise uygun bedel, tahmin edilen bedeli geçmemek şartı ile, teklif edilen bedellerin tercihe layık görülenidir.

Sözleşmenin Yapılması Aşaması: İdârenin onayından sonra belli bir süre içinde, idâre ve ihâleyi alan (yüklenici) sözleşmeyi yapmak zorundadır. Taraflar bu yükümlülüklerini yerine getirmezlerse, ihâle bozulur.

Sözleşmenin Yürütülmesi Aşaması: Taraflar yükümlülüklerini sözleşmeye uygun ve karşılıklı olarak yerine getirirler. İdâre sözleşmede tek yanlı bazı değişiklikler yapabilir

Uyuşmazlıkların Giderilmesi Aşaması: Sözleşme yapılana kadar yapılan işlemler idârî nitelikte olduğu için bu aşamadaki uyuşmazlıklar idârî yargıda çözümlenecektir. Sözleşmenin uygulanması aşamasında ortaya çıkan uyuşmazlıklar ise genelde özel hukuk alanına girdikleri için adlî yargıda çözümlenir.

4734 Sayılı Kamu İhâle Kanunu Kapsamındaki İhâlelerin Aşamaları

Hazırlık Aşaması: İhâlesi yapılacak her işin yaklaşık maliyeti idâre tarafından hesaplanır. Bundan sonra, yine idâre tarafından **ihâle onay belgesi** hazırlanır ve kurulan **ihâle komisyonu**na verilir. En az beş kişiden kurulan ihâle komisyonu, ihâle ile ilgili işleri yürütür. Komisyon, ihâlenin idârî ve teknik şartnamelerini hazırlar. İhâle ve ön yeterlilik ilanlarını yapar.

Tekliflerin Açılma ve Değerlendirme Aşaması: 4734 sayılı Kanunun 36. maddesine göre teklifler ihâle dokümanında belirtilen ihâle saatine kadar idâreye verilir. İhâle komisyonunca ihâle dokümanında belirtilen saatte kaç teklif verilmiş olduğu bir tutanakla tespit edilerek, hazır bulunanlara duyurulur ve hemen ihâleye başlanır. İhâle komisyonu teklif zarflarını alınış sırasına göre inceler. 4734 sayılı Kanunun 30. maddesinin birinci fıkrasına uygun olmayan zarflar bir tutanak ile belirlenerek değerlendirmeye alınmaz. Zarflar isteklilerle birlikte hazır bulunanlar önünde alınış sırasına göre açılır. Tekliflerin açılması aşamasında, istekliler ile teklif fiyatları açıklanırken, yaklaşık maliyet tutarı da açıklanır.

Tasarım Yarışmaları Yöntemi
İdâreler gerekli gördükleri mimarlık, mühendislik, kentsel tasarım projeleri, şehir ve bölge planlama ile ilgili bir plan veya tasarım projesi elde edilmesine yönelik olarak, ilgili mevzutında belirlenecek usûl ve esaslara göre rekabeti sağlayacak şekilde ilân yapılmak suretiyle, jüri tarafından değerlendirme yapılmak üzere ödüllü veya ödülsüz yarışma yaptırabilir.

İhâle komisyonunun değerlendirmesi sonucunda ihâle, ekonomik açıdan en uygun teklifi veren istekli üzerinde bırakılır. İhâle, komisyonun gerekçeli kararı ile birlikte, ihâle yetkilisinin onayına sunulur.

İhâle Komisyonu
İdârenin, ihâle ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi (ihâle yetkilisi) veya kurulunun görevlendireceği en az beş ve tek sayıda kişiden oluşan komisyondur.

Sözleşmenin Yapılması Aşaması: 4734 sayılı Kanunun 41. maddesine göre; ihâle sonucu, ihâle kararının ihâle yetkilisi tarafından onaylandığı günü izleyen en geç üç gün içinde, ihâle üzerinde bırakılan dâhil olmak üzere, ihâleye teklif veren bütün isteklilere bildirilir. İhale sonucunun bildiriminde, tekliflerin değerlendirmeye alınmama veya uygun bulunmama gerekçelerine de yer verilir. İhâle kararının ihâle yetkilisi tarafından iptal edilmesi durumunda da isteklilere gerekçeleri belirtilmek suretiyle bildirim yapılır. İhâle üzerinde bırakılan istekli, tebliğ tarihini izleyen on gün içinde kesin teminatı vermek suretiyle sözleşmeyi imzala-

ması için davet edilir. Taraflar sözleşmeyi imzalamazlarsa ve bu konudaki yükümlülüklerini yerine getirmezlerse, ihâle bozulur.

İhâle Sonucunun Bildirimi Aşaması: Kamu İhâle Kanununun 47. maddesine göre; Bu Kanun kapsamında yer alan idârelerin yapım işleri ile mal ve hizmet alımlarının sonuçları, aynı Kanunun 42. maddesine göre gönderilenler hariç, en geç on beş gün içinde **Kamu İhâle Kurumu**na bildirilir. Bu sonuçlardan yasa kapsamındaki ihâlelere ilişkin olanlar Kurum tarafından Kamu İhâle Bülteninde yayımlanır.

Uyuşmazlıkların Giderilmesi Aşaması: 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihâlelerde ortaya çıkan uyuşmazlıklar, **idârî aşama** ve **yargısal aşama** olmak üzere iki aşamada giderilir.

İdârî Aşama: 4734 sayılı Kamu İhâle Kanunun 54. maddesine göre; ihâle sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday veya istekli ile istekli olabilecekler, bu Kanunda belirtilen şekil ve usul kurallarına uygun olmak şartıyla şikâyet ve itirazen şikâyet başvurusunda bulunabilirler. Şikâyet ve itirazen şikâyet başvuruları, dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu idârî başvuru yollarıdır. Başvurular üzerine ihâleyi yapan idâre veya Kamu İhâle Kurumu tarafından gerekçeli olarak aşağıdaki olasılıklara göre karar verilir: 1) İhâle sürecinin devam etmesine engel oluşturacak ve düzeltici işlemle giderilemeyecek biçimde bir hukuka aykırılık tespit edilirse, ihâlenin iptaline karar verilir. 2) İhâleyi yapan idâre tarafından düzeltme yapılması yoluyla giderilebilecek ve ihâle sürecinin kesintiye uğratılmasına gerek bulunmayan durumlarda, düzeltici işlemin belirlenmesine, karar verilir. 3) Başvurunun süre, usul ve şekil kurallarına uygun olmaması, usulüne uygun olarak sözleşme imzalanmış olması veya şikâyete konu işlemlerde hukuka aykırılığın tespit edilememesi veya itirazen şikâyet başvurusuna konu hususun Kamu İhâle Kurumunun görev alanında bulunmaması hâllerinde başvurunun reddine karar verilir.

Yargısal Aşama: 4734 sayılı Kamu İhâle Kanununun 57. maddesi, "şikâyetler ile ilgili Kurum tarafından verilen nihai kararlar Türkiye Cumhuriyeti Mahkemelerinde dava konusu edilebilir ve bu davalar öncelikle görülür" hükmünü içermektedir. Yasada aksine hüküm olmadığı için bu aşamadaki uyuşmazlıklar, idârî yargı yerlerinde açılacak davalarda karara bağlanacaktır. Sözleşme yapıldıktan sonraki aşamada çıkan uyuşmazlıklarda ise görevli yargı yeri, imzalanan sözleşmenin idârî sözleşme veya özel hukuk sözleşmesi olup olmadığına göre belirlenecektir.

Öğrenme Çıktısı

3 İdâreye mal veya hak kazandıran yöntemleri özetleyebilme

Araştır 3	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Devlet İhale Kanununda öngörülen ihale yöntemlerini araştırınız.	Kamulaştırmanın idârî süreci ile yargısal sürecini ilişkilendirin.	Zoralım kararını hangi kamusal makamın aldığını ve niçin idâreye mal kazandırdığını anlatınız?

Araştırmalarla İlişkilendir

"Taşınmaz mal sahibi belediye başkanlığı bedel konusundaki ihtilaf nedeniyle taşınmazın devrine muvafakat etmediğinden, taşınmaz mala ihtiyacı olan genel müdürlük, taşınmazın devri konusunda anlaşmazlığın 2942 sayılı Kanunun 30. maddesi uyarınca çözümlenmesi isteğiyle Danıştay'a başvurmuştur.

2942 sayılı Kanunun 30. maddesinde, taşınmaz mala ihtiyacı olan idârenin, ödeyeceği bedeli de belirtmek suretiyle taşınmazın devri istemiyle mal sahibi idâreye yaptığı başvurunun altmış gün içinde cevaplanmaması veya mal sahibi idârece devre muvafakat edilmemesi halinde, taraflar arasında devir konusunda ortaya çıkan anlaşmazlığın alıcı idârenin başvurusu üzerine Danıştay'ca incelenerek kesin karara bağlanacağı hükme bağlanmıştır. Bu hükümde, devre muvafakat etmeyen mal sahibi idârenin, hangi gerekçeyle ve hangi sebeple devre izin vermediği hususunda bir ayrım yapılmadan, gerekçesi ne olursa olsun mal sahibi idârenin devre muvafakat etmemesi durumunda, ortaya çıkan anlaşmazlığın alıcı idârenin başvurusu üzerine Danıştay'ca çözümlenmesi gerektiği öngörülmüştür. Söz konusu maddenin, kamu tüzelkişileri ve kurumları arasındaki taşınmaz mal devri, kaynak veya irtifak hakkı tesisi konusunda ortaya çıkan ihtilafları çözümleme amacıyla düzenlendiği, alıcı idârenin, kendi görev alanıyla ilgili kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ya da yürütülmesi amacıyla diğer bir idâreye ait taşınmaz mala ihtiyaç duyduğu hallerde, kamu hizmetlerinin aksamadan ifasını temin için kanun koyucunun, taraflar arasındaki devre ilişkin anlaşmazlığın Danıştay'ca kesin karara bağlanması için altmış gün gibi sınırlı bir süre tanıdığı dikkate alındığında, Danıştay tarafından yapılacak incelemede, anlaşmazlığın bedele ilişkin olup olmadığı gibi sebebe yönelik bir irdeleme yerine, maddede belirtilen yasal şartların oluşup oluşmadığı, taşınmaz mala hangi kamu hizmetinin ifası için hangi idârenin daha çok ihtiyacı olduğu hususlarına yönelik bir irdeleme yapılarak hüküm kurulması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu nedenle söz konusu maddenin devamında, tarafların bedelde anlaşamamaları halinde izlenecek prosedür belirtilmiş, öncelikle devir konusundaki anlaşmazlığın taraflar arasında mutabakat sağlanarak ya da Danıştay kararıyla çözümlenerek giderilmesine, bu aşama tamamlandıktan sonra bedele ilişkin anlaşmazlığın çözümlenmesine yönelik hükümler öngörülmüştür.

Bu bağlamda, ...Belediye Başkanlığına ait söz konusu taşınmazın ...Genel Müdürlüğüne devri konusunda, 2942 sayılı Kanunun 30. maddesi kapsamında bir anlaşmazlık bulunduğu, bu anlaşmazlıkta ...Belediye Başkanlığının taşınmazın bedeline ilişkin sebebe dayanarak devre muvafakat etmediği, devre ilişkin bu ihtilafın Danıştay'ca 2942 sayılı Kanunun 30. maddesi uyarınca devir isteminin kabulü veya reddi şeklinde kesin karara bağlanması ve Danıştay kararından sonra ...Genel Müdürlüğünün bedele ilişkin anlaşmazlığın çözümü için mahkemeye başvurması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır".

Kaynak: Danıştay İdârî İşler Kurulu kararı. Karar Tarihi:15.11.2006, Esas Yılı:2006, Esas No:13, Karar Yılı:2006, Karar No:13. Bakınız.

http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası/17.04.2011.

öğrenme çıktıları ve bölüm özeti

1 Genel Olarak İdârenin Mal Varlığı

Genel olarak idârenin mal varlığını özetleyebilme

İdâre aygıtını meydana getiren kamu tüzel kişilerinin malvarlıklarına kural olarak idâre hukuku, istisna olarak da özel hukuk hükümleri uygulanır. Çünkü tıpkı idârenin personelinin idâre ile kaynaştığı gibi, idârenin malvarlığı da idâreyle kaynaşmış vaziyettedir. İdârenin malvarlığının büyük bir bölümünü, idârî faaliyetlerin aracını oluşturan eşyalar oluşturmaktadır. Ancak, idârenin malvarlığı da diğer malvarlıkları gibi taşınır ve taşınmaz mallar ile, alacak ve borçlardan oluşmaktadır.

Kamu tüzel kişilerinin ellerinde bulunan taşınır ve taşınmaz mallardan kamu tarafından kullanılanlarla bir kamu hizmetine o hizmetin bir öğesi olacak biçimde bağlanmış olan mallar, kamusal mal sayılırlar. İdârenin mülkiyetinde olan ve idârenin üstlendiği görevlerin yürütülmesinde doğrudan doğruya etkisi olmayan mallara idârenin özel malları denir.

İdârenin elindeki malların, özel mal mı, kamusal mal mı olduğunu belirlemede, öncelikle kanunlara bakmak gerekmektedir. Kanunlar idârenin mallarından herhangi birisini kamu malı saymışsa, o malın kamu malı sayılması zorunludur. Bir malın kamusal mal olup olmadığı konusunda yasalarda açık bir hüküm yoksa organik koşul ve maddî koşulun birlikte gerçekleşip gerçekleşmediğine bakılmalıdır. Organik koşula göre bir malın kamusal mal sayılabilmesi için bir kamu tüzel kişisine ait olması gerekir. Maddî koşula göre ise söz konusu malın kamunun ortak kullanımına ve yararlanmasına ya da bir kamu hizmetine özgülenmiş (tahsis edilmiş) olması gerekir.

2 İdârenin Mal Varlığının Kısımları

İdârenin mal varlığının kısımlarını özetleyebilme

İdârenin malvarlığı, beş ana kısımdan meydana gelmektedir. Bu kısımlar, idârenin kamusal malları, idârenin özel malları, idârenin alacakları, idârenin borçları ve idarî irtifaklardır.

Kamu tüzel kişilerinin ellerinde bulunan taşınır ve taşınmaz mallardan kamu tarafından kullanılanlarla bir kamu hizmetine o hizmetin bir öğesi olacak biçimde bağlanmış olan mallar, kamusal mal sayılırlar (Onar, 1966, s.1312). Kural olarak bunlara kamu hukuku uygulanmaktadır.

İdârenin mülkiyetinde olan ve idârenin üstlendiği görevlerin yürütülmesinde doğrudan doğruya etkisi olmayan mallara idârenin özel malları denir. Bu tür mallar, sağladıkları gelirler dolayısıyla kamu hizmetine yararlı olurlar.

Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin gelirleri üç kaynaktan sağlanmaktadır. Bunlardan birincisi; idârenin özel hukuka ilişkin gelir kaynakları ve alacakları, ikincisi idârenin kamu hukukuna ilişkin alacakları, üçüncüsü de idârenin borçlanma kaynaklarıdır. Kamu Mâlî Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre, idârenin özel geliri; genel bütçe kapsamındaki idârelerin kamu görevi ve hizmeti dışında ilgili kanunlarında belirtilen faaliyetlerinden ve fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmet teslimlerinden sağlanan ve genel bütçede gösterilen gelirleri olarak tanımlanmıştır. Kamu alacakları, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin kamu hukukundan doğan ve bu hukuk hükümlerine tâbi olan alacaklarıdır; vergi, para cezası, resim, harç, bedel, ruhsatiye, şerefiye ve kamu kredileri gibi. İdârenin borç kaynakları, kamu kredileri, mahkeme ilâmları, idârenin imzaladığı borçlandırıcı sözleşmeler, idârenin haksız fiilleri, kamu hizmetlerinin genişletilmesi veya yeni bir kamu hizmetinin kurulması, personel giderleri, çeşitli bakım ve onarım masrafları olabilir. Bazı kamu tüzel kişilerinin kamusal alacaklarının tahsili için Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bunun dışında kamu tüzel kişileri, her türlü alacaklarını İcra-İflâs Kanununun öngördüğü yönteme göre tahsil edeceklerdir.

İdârenin borç kaynakları, kamu kredileri, çeşitli mahkeme ilâmları, idârenin imzaladığı her türlü borçlandırıcı sözleşmeler, idâre hukukunda "fiilî yol" olarak adlandırılan idârenin haksız fiilleri, mevcut kamu hizmetlerinin genişletilmesi veya yeni bir kamu hizmetinin kurulması, personel giderleri, çeşitli bakım ve onarım masrafları olabilir. Kısaca, idârenin bütçesinin "giderler" bölümünde yer alan her bir gider karşılığı ödenmedikçe, idârenin borcu olarak gözükür ve idârenin malvarlığının pasif kısmını oluşturur.

3 İdâreye Mal veya Hak Kazandıran Yöntemler

İdâreye mal veya hak kazandıran yöntemleri özetleyebilme

İdâreye mal veya hak kazandıran kamusal yöntemler: Kamulaştırma, dolayısıyla kamulaştırma, istimvâl, geçici işgal, devletleştirme, müsadere ve ihâle yöntemleridir.

Kamulaştırma: Mal sahibinin istekli olup olmamasına bakılmaksızın, özel mülkiyet içinde bulunan bir gayri menkulün veya irtifakın yahut kaynağın kamu malları arasında yer almasını sağlayan bir idârî yoldur. Dolayısıyla kamulaştırmada, idârenin bir hukuk dışı davranışı, idârenin bir haksız fiilî söz konusudur ve dolayısıyla da böyle bir uygulama idâre hukukunda fiilî yol olarak adlandırılır.

İstimvâl: Taşınır malların kamulaştırılmasını, taşınır ve taşınmaz malların kullanımının geçici olarak idâreye geçmesini, askerlik dışında bireylere bedensel çalışma yükümlülüğü getirilmesini ifade eder.

Geçici işgal: Bir bayındırlık hizmetinin görülmesi esnasında ihtiyaç duyulan taş, kum ve benzeri maddeleri çıkarabilmek ve hazırlayabilmek ya da bazı eşyaları depolayabilmek için özel mülkiyette bulunan bir taşınmaza, idâre tarafından geçici olarak el konulmasıdır.

Devletleştirme: Yasa ile kamu hizmeti niteliği taşıyan bir özel işletmenin, kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda, bütün malvarlığı ile idâreye geçirilmesidir.

Zoralım: Ceza hukukunu ilgilendiren yasalarda belirtilen bazı durumlarda, işlenen suçlarda kullanılan veya bu suçlar sonucunda elde edilen belirli malların mülkiyetinin veya suç neticesinde elde edilen bazı kazançların mahkeme kararıyla maliklerinden ya da kazanç sahiplerinden alınarak kamusal bir kuruma verilmesi sonucunu doğuran ve güvenlik önlemi niteliğinde olan bir yöntemdir.

İhâle: İhâle kavramı; idârenin görev alanına giren hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, karşılığı idâre tarafından ödenmek üzere gerekli mal ve hizmetlerin alınmasına veya bir işin yasada öngörülen usul kurallarına uymak suretiyle oluşturulan rekabet ortamı içerisinde katılan adaylardan en uygun teklifi sunan özel bir kişiye yaptırılmasına yönelik olan sözleşmelerin oluşum süreci olarak tanımlanmaktadır.

1 Kamu hizmetinin yürütülmesi için zorunlu olan, hizmetle yakın ilgisi olan kamu mallarına "hizmet malları" denir. Bu tür kamusal mallar, idârenin yürüttüğü bir kamu hizmetinin parçası durumundadırlar. Aşağıdakilerden hangisi hizmet malları arasında **sayılamaz?**

A. Hastaneler
B. Öğrenci yurtları
C. Halk kütüphaneleri
D. Savaş gemileri
E. Parklar

2 Kamusal mallar, gerek niteliklerinden, gerekse bunlara uygulanan hukuk dalından kaynaklanan bazı özelliklere sahiptir. Aşağıdaki ifadelerden hangisi kamusal malların özelliklerinden biri **değildir?**

A. Kamusal mallar kamulaştırılamazlar.
B. Kamusal mallar satılamazlar, ancak, bu nitelikleri kaldırıldıktan sonra satılabilir.
C. Kamusal mallar üzerinde devir, ferağ ve ipotek gibi medenî hukuk işlemleri yapılabilir.
D. Kamusal malların hepsinin tapu kütüğüne yazılması gerekmez.
E. Kamusal mallar, kazandırıcı zaman aşımı yoluyla özel kişiler tarafından iktisap edilemezler.

3 Aşağıdakilerden hangisi idârenin özel mallarının ortak özelliklerinden biri **değildir?**

A. İdârenin özel malları kural olarak özel hukuk kurallarına tâbidir.
B. İdârenin özel malları dolayısıyla çıkan uyuşmazlıklar kural olarak idârî yargının görev alanına girer.
C. İdâre, özel mallarını, satın alma, miras, bağış gibi özel hukuk hükümlerine göre elde eder.
D. İdârenin özel mallarına da bazı durumlarda kamu hukuku kuralları uygulanır.
E. Devletin (hazinenin) özel malları da kamusal malları gibi haczedilemez.

4 Aşağıdakilerden hangisi kamu alacaklarının özelliklerinden biri **değildir?**

A. Kamu alacakları ve paralar haczedilemez.
B. Kamu hukuku alacakları takas edilemez.
C. Kamu alacakları, özel hukuk öznelerinin alacakları karşısında üstün olarak, rüçhan hakkına sahiptir.
D. Kamu alacaklarının tahsili, İcra-İflas Kanununa tâbidir.
E. İdârenin sahip olduğu kamusal alacakların en önemlileri; vergi, para cezası, resim, harç, bedel, ruhsatiye, şerefiye ve kamu kredileridir.

5 Bir alacağın tahsil edilmesinin olanaksız olması nedeniyle, bu alacağın, idârî bir kararla düşürülüp, idârenin alacak defterinden çıkarılması aşağıdakilerden hangisidir?

A. Terkin
B. Ödeme
C. Zaman aşımı
D. Takas
E. Şerefiye

6 Aşağıdakilerden hangisi idâreye mal veya hak kazandıran kamusal yöntemlerden biri **değildir?**

A. Kamulaştırma
B. İstimvâl
C. Geçici işgal
D. Müsadere
E. Özelleştirme

7 Aşağıdaki ifadelerden hangisi istimvâlin özelliklerinden biri **değildir?**

A. İstimvâlde idâre, kamu gücüne dayanarak, idârî işlem ve eylem yapar.
B. İstimvâl vergi ve benzeri bir mâlî yükümlülüktür.
C. İstimvâl yöntemi, ancak olağanüstü durumlarda uygulanabilir.
D. İdâre istimvâle, ancak maliklerin taşınır mallarını kendi rızaları ile devretmemeleri durumunda başvurabilir.
E. Kural olarak taşınır malın değeri veya taşınır ve taşınmazların kullanma bedelleri idâre tarafından ödenir.

8 Aşağıdakilerden hangisi kamulaştırmanın özelliklerinden biri **değildir?**

A. Kamulaştırma, bireylerin veya özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde olan taşınmazların, kaynakların veya irtifakların üzerinde yapılabilir.
B. Kamulaştırma işlemini yapmaya, devlet veya Kamulaştırma Kanunu'nda sayılan kamu tüzel kişilerinin yetkili organları ya da mercileri yetkilidir.
C. Kamulaştırma karşılığı olarak taşınmazın gerçek değeri ödenir.
D. Kamulaştırma bedeli ile artırım bedeli kural olarak taksitle ödenir.
E. Kamulaştırma, hem idârî yönü, hem de adlî yönü olan bir işlemdir.

9 Kamulaştırılacak olan taşınmazın satın alma yoluyla elde edilmesinin mümkün olmaması halinde, idâre, kamulaştırma bedelinin tespiti ile bu bedelin ödenmesi karşılığında taşınmazın idâre adına tapuda tesciline karar verilmesini hangi mahkemeye başvurarak ister?

A. İdâre Mahkemesi
B. Danıştay
C. Asliye Hukuk Mahkemesi
D. Asliye Ceza Mahkemesi
E. Uyuşmazlık Mahkemesi

10 Aşağıdakilerden hangisi idârenin ihale sürecinde uyacağı ilkeler arasında **sayılamaz?**

A. Açıklık ilkesi
B. Gerekçe ilkesi
C. Serbest rekabet ve tarafsızlık ilkesi
D. Ekonomik açıdan en avantajlı fiyatın bulunması ilkesi
E. Özel çıkar ilkesi

neler öğrendik yanıt anahtarı

1. E	Yanıtınız yanlış ise "İdârenin Kamu Malları" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. C	Yanıtınız yanlış ise "İdârenin Kamu Malları" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. B	Yanıtınız yanlış ise "İdârenin Özel Malları" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. D	Yanıtınız yanlış ise "İdârenin Gelir Kaynakları ve Alacakları" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. A	Yanıtınız yanlış ise "İdarenin Gelir Kaynakları ve Alacakları" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
6. E	Yanıtınız yanlış ise "İdâreye Mal veya Hak Kazandıran Yöntemler" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
7. B	Yanıtınız yanlış ise "İstimvâl" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
8. D	Yanıtınız yanlış ise "Kamulaştırma" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
9. C	Yanıtınız yanlış ise "Kamulaştırma" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
10. E	Yanıtınız yanlış ise "İdârenin İhale İşlemleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.

3 Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 1

İdârenin üstenmiş olduğu kamu hizmetlerini ve diğer görevlerini arzu edilen biçimde ve günün koşullarına göre yapabilmesi için belirli bir miktar malvarlığını sürekli bir biçimde bulundurması gerekir. Aksi bir uygulama, idâre işlevinin sürekliliği ilkesiyle bağdaşmaz ve özellikle kamu hizmetleri ile kolluk hizmetlerinin yürütülmesini kesintiye uğratır.

Araştır 2

Belediyenin ailemizden aldığı başlıca kamusal alacaklar; ev sahibi isek, emlak vergisi, inşaat yaptırdıysak inşaat ve kullanma ruhsat harçları, atık su bedelleri ve çevre temizlik vergisi, şerefiyeler, resimler vs. dir.

Araştır 3

Devlet İhâle Kanununda öngörülen ihâle yöntemleri şunlardır: Kapalı teklif yöntemi, belli istekliler arasında kapalı teklif yöntemi, açık teklif yöntemi, pazarlık yöntemi. Kamu İhâle Kanununa göre ise ihâleler: Açık ihâle yöntemi, belli istekliler arasında ihâle yöntemi, pazarlık yöntemi, doğrudan temin yöntemi, tasarım yarışmaları yöntemlerinden birisi ile yapılabilir.

Kaynakça

AKDOĞAN, A. , KIRBAŞ, S. , EYÜPGİLLER, S. (1986). Açıklamalı Maliye ve Vergi Sözlüğü, Ankara.

ALTUNDAĞ, S. (2003).Güncel Muhasebe Terimleri Sözlüğü, Ankara.

ATAAY, A. (1980). Medeni Hukuk Genel Teorisi, (3. Baskı), İstanbul.

ATAR, Y. (1991). Vergi Hukuku Genel Esaslar, Konya.

ATAY, E. E. (2006). İdâre Hukuku, Ankara.

AZRAK, A. Ü. (1976). Millileştirme ve İdâre Hukuku, İstanbul.

AZRAK, A. Ü. (1983). Devletleştirme, Anayasa ve 3082 sayılı Kanun, İdâre Hukuku ve İlimleri Dergisi, Y.4, S.1-3, İstanbul.

BİLGEN, P. (1995). İdâre Hukuku Ders Notları (İdâre Malları), İstanbul.

DEMİRBAŞ, T. (2005). Ceza Hukuku Genel Hükümler, (2. Baskı), Ankara.

DÜREN, A.(1976). İdâre Malları, Ankara.

GİRİTLİ, İ. , BİLGEN, P. , AKGÜNER, T. (2001), İdâre Hukuku, İstanbul.

GÜLAN, A. Kamu Malları. in ÖZAY, İ. H. (1996), Günışığında Yönetim, İstanbul.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2004). Yönetim Hukuku, (21. Baskı). Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., TAN, T. (1998). İdâre Hukuk, C.I, Ankara.

KUTLU, M. (1997). İdâre Sözleşmelerinde İhâle Sürec, İzmir.

MUTLUER, K., ÖNER, E., KESİK, A. (2005). Bütçe Hukuku, İstanbul.

ONAR, S. S. (1966). İdâre Hukukunun Umumi Esaslar, (3. Baskı), İstanbul.

ÖZER, İ. (1986). Devlet Maliyesi. C.I, Ankara.

ŞAHİNİZ, S. (2004). Yargıtay Kararları Işığında Kamulaştırmasız El koyma, Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.I, S.1, İstanbul.

YAYLA, Y. (1993). Kamu Malının Çağdaş Tanımı. Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.7, S.1-3, İstanbul.

YILDIRIM, R. (1998). Son Sınıfta Tek Ders Sınavlarına Giren Öğrencilerden Yıllık Öğretim Katkı Payı (Yüksek Öğretim Harcı) Alınabilir mi?, Kamu Hukuku Arşivi (KHukA), S.2.

Bölüm 4

İdârî İşlemler

Öğrenme çıktıları

1 İdârî İşlem Kavramı
1 İdârî işlem kavramını özetleyebilme

2 İdârî İşlemlerin Tasnifi
2 İdârî işlemlerin tasnifini özetleyebilme

3 İdârî İşlemlerin Öğeleri
3 İdârî işlemlerin öğelerini özetleyebilme

4 İdârî İşlemlerdeki Sakatlıklar
4 İdârî işlemlerdeki sakatlıklarını özetleyebilme

5 İdârî İşlemlerin Sona Ermesi
5 İdârî işlemlerin sona ermesini özetleyebilme

Anahtar Sözcükler: • İdârî İşlem • Yetkide Paralellik İlkesi • Usulde Paralellik İlkesi • Yokluk • İptal Edilebilirlik • Fiili Memurluk • İşlev Gaspı • Yetki Gaspı

GİRİŞ

Devletin yürütme organının ülke içindeki doğal uzantısı konumundaki kamu idarelerinin, üstün ve ayrıcalıklı yetkileriyle, bireylerin rızasının olup olmadığına bakılmaksızın, onların veya mallarının hukuki durumunda değişiklik yapma imkanları vardır. Bu imkanların kullanılması sonucu ortaya çıkan hukuki işlemlere idârî işlem denir.

Bu ünitede, idârî işlemlerin tanımları, tasnifi, öğeleri, sakatlıkları ve sona erme nedenleri anlatılacaktır.

İDÂRÎ İŞLEM KAVRAMI

Ünitenin bu başlığı altında önce idârî işlem kavramı açıklanacak, daha sonra da idârî işlemin özellikleri sayılacaktır.

İdârî İşlemin Tanımı

İdârî işlem kavramını anlayabilmek için önce, idâre kavramını bilmek gerekmektedir. İdâre iki anlamda kullanılmaktadır. Bunlardan birincisi organik idâre, diğeri de işlevsel idâredir.

> **İdârî İşlem**
> İdâre hukuku alanında idârenin tek yanlı irâde açıklaması ile hukuksal sonuç doğuran, hukuk düzeninde değişiklik yapan kamu hukuku işlemlerine idârî işlem denir.

Organik idâre, devletin yasama ve yargı organları dışında kalan ve yürütme organının doğal uzantısı konumundaki kurum ve kuruluşların tümüdür.

İşlevsel anlamda ise yasama ve yargı fonksiyonları ile devletin yüksek yönetimini ilgilendiren salt siyasal nitelikli yürütme işlevi dışında kalan tüm devlet işlevi, idâre işlevidir. Bu işlevleri yerine getiren kamusal makamlar da devletin hangi organı içinde yer alırsa alsın işlevsel açıdan idâredir (Mutlu, 1989, s.31-40).

İdâre işlevinin konusunu, devletin yasama ve yargı işlevleri ile yürütme organının salt siyasal nitelikli faaliyetleri dışında kalan ve toplumun günlük ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve toplumun normal yaşantısını sürdürebilmesi için yürütülen tüm kamusal faaliyetler oluşturmaktadır (Duran, 1982, s.243). Bu belirlemeden de anlaşılacağı üzere, idâre işlevi kural olarak organik idâre (kamu tüzel kişileri) tarafından yerine getirilmekle beraber, yasama ve yargı organları tarafından yürütülen bazı faaliyetleri de kapsamaktadır. Örneğin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının Mecliste çalışan kamu görevlilerinin özlük işlerine ilişkin işlemleri veya Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı millî sarayların idâresine ilişkin tasarrufları, yasama organının idâre işlevine giren faaliyetleridir. Aynı şekilde, yargı organı içinde yer alan mahkemelerin kalem işlerinin yürütülmesi de yargı organının idâre işlevine giren faaliyetleridir. Yasama ve yargı organı içinde yer alan bazı kamusal makamlar, idâre işlevi kapsamında bazı işlemler yapabilmelerine karşılık, hiçbir idârî makam, yargı veya yasama işlevi kapsamına giren konularda faaliyette bulunamazlar.

İdâre hukuku alanında idârenin tek yanlı irâde açıklaması ile hukuksal sonuç doğuran, hukuk düzeninde değişiklik yapan kamu hukuku işlemlerine idârî işlem denir. İdârî işlemler, yetkili kamu görevlisi veya görevlilerinin imzasıyla tamamlanmış olur. İmza tarihi, işlemin tamamlanma tarihidir. İdârî işlemin hukuka uygunluğu, kabul tarihindeki kurallara göre belirlenir. İdârî işlemler, hem özellikleri yönünden hem de öğeleri yönünden özel hukuk işlemlerinden ayrılırlar.

İdârî İşlemin Özellikleri

İdârî işlemlerin özelliklerini şöyle sıralamak mümkündür:

1. İdârî işlemler tek yanlıdır, yani idârî işlemden etkilenecek kişinin sonucu kabul edip etmemesinin önemi yoktur.
2. İdârî işlemler kamu yararını gerçekleştirmek için yapılır.
3. İdârî işlemlerin içeriği ve yapmakla yetkili kılınan kamu görevlileri, önceden yasalarla saptanmıştır.
4. İdârî işlemler, hukuka uygunluk karinesinden faydalanırlar ve yasalara uygun olarak yapılmaları gerekir.
5. İdârî işlemler yürütülebilir işlemlerdir.
6. İdârî işlemler, re'sen icra yetkisi çerçevesinde idâre tarafından kendiliğinden uygulanırlar.

Öğrenme Çıktısı

1 İdârî işlem kavramını özetleyebilme

Araştır 1	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
İdârî işlemin özelliklerini araştırınız.	Fakültenzin size mezun etme işlemi ile fakülte idâresinin sahip olduğu üstün ve ayrıcalıklı yetkiyi ilişkilendiriniz.	İdârî işlemin özelliklerini anlatınız?

İDÂRÎ İŞLEMLERİN TASNİFİ

İdârî işlemler beş açıdan tasnife tabi tutulmaktadır. Bu tasnifler, organik açıdan, maddî açıdan, irâdelerin açıklanması açılarından, hukuksal etkilerinin niteliği açısından ve iptal davalarına konu edilme açısından yapılmaktadır.

Organik Açıdan İdârî İşlemler

İdâre işlevi sadece devletin yürütme organının doğal uzantısı konumunda olan idâre aygıtı tarafından değil, devletin bütün organları tarafından yerine getirilmektedir. Böyle olunca idârî işlemler, sadece yürütme organı veya idâre aygıtı tarafından değil, bütün devlet organları tarafından yapılması da doğaldır. İşte organik tasnif bir idârî işlemin hangi devlet organı tarafından yapıldığını belirleyen bir tasniftir. Organik tasnife göre idârî işlemler; yasama organının idârî işlemleri, yargı organının idârî işlemleri ve yürütmenin (idârenin) idârî işlemleri olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

Yasama Organının İdârî İşlemleri

Yasama işlevi içerisinde değerlendirilemeyen ve yasama işlevinin daha kolay ve verimli yerine getirilmesine yönelik olan, yasama organının günlük, ortak gereksinimlerini karşılama amacı güden ve yasama organı içinde yer alan kamusal makamların tek yanlı irâde açıklamasıyla oluşan kamu hukuku işlemlerine, yasama organının idârî işlemleri denir (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.32; Gözübüyük-Tan, 1999, s.136). Örneğin milletvekillerinin aylıklarının hesaplanarak bordrolarının yapılması, milletvekilleri için danışman atanması vs. yasama organının idârî işlemleridir.

Yargı Organının İdârî İşlemleri

Yargı işlevi içerisinde değerlendirilemeyen ve yargı işlevinin daha kolay ve verimli yerine getirilmesine yönelik olan, yargı organının günlük, ortak gereksinimlerini karşılamayı hedefleyen ve yargı organı içinde yer alan kamusal makamların tek yanlı olarak irâde açıklamasıyla oluşan kamu hukuku işlemlerine, yargı organının idârî işlemleri denir (Sarıca, 1949, s.206; Gözübüyük-Tan, 1999, s.139). Örneğin; adalet komisyonunun, başkanı tarafından toplantıya çağrılması, yargıcın, mahkeme kaleminde görev yapan memurlar arasında görev dağılımı yapması, mahkeme binasının ısıtılmasına yönelik yakıt ihalesine çıkılması için karar alınması vs. yargı organının idârî işlemleri olarak hukuk dünyasına çıkarlar.

Yürütmenin (İdârenin) İdârî İşlemleri

İdârenin yapmış olduğu idârî işlemler şöyle tanımlanabilir: Yürütme organı ve onun doğal uzantısı konumundaki idâre aygıtının, kamusal yetkileri kullanarak tek yanlı irâde açıklamasıyla oluşan kamu hukuku işlemlerine, idârenin idârî işlemleri denir (Özay, 1996, s.317). Bu tür idârî işlemlere; olağanüstü hâl ilanından kamulaştırmaya, bir öğrencinin kaydının yapılmasından genelkurmay başkanının atanmasına kadar binlerce örnek verilebilir.

Maddi Açıdan İdârî İşlemler

İdârî işlemlerin, doğurdukları hukuksal sonuca göre kendi aralarında yapılan tasnife, maddî açıdan tasnif denmektedir. Bu tasnife göre idârî işlemler, dörde ayrılmaktadır. Bunlar; genel düzenleyici işlemler, birel işlemler, karma işlemler ve birden çok ilgiliye yönelik bireysel işlemlerdir.

Genel İşlemler

Genel işlemler ile sürekli, soyut, nesnel ve genel durumlar belirlenir. Bunlar, hukuk düzenine yeni kurallar getiren, var olan kuralları veya bir kuralı değiştiren ya da kaldıran işlemlerdir. İdârî işlem niteliğindeki genel işlemler; **tüzükler, yönetmelikler** ve **adsız düzenleyici işlemler**dir. Genel işlemlere "kural işlem", "düzenleyici işlem" ve "genel düzenleyici işlem" de denmektedir. Kural işlemler, bir kez uygulanmakla tükenmezler, kişisel değildir, kapsamına giren her kişi, nesne ve olaylara sürekli biçimde uygulanırlar. Genel işlemler, hukukun uygun gördüğü araçlarla yayınlanırlar veya duyurulurlar (Gözübüyük-Tan, 1999, s.890).

Tüzük
Bir kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanuna aykırı olmamak şartıyla ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilerek Bakanlar Kurulunca çıkarılan yazılı hukuk kuralları idi. Parlamenter rejim dönemimizde çıkarılan tüzükler, yürürlükten kaldırılıncaya kadar veya Danıştay tarafından iptal edilinceye kadar yürürlükte kalacaklardır.

dikkat

Kitabımızın muhtelif yerlerinde yer alan "tüzük" şeklindeki düzenleyici işlem, yeni sisteme göre hiçbir organ tarafından çıkarılamasa da halen yürürlükte olan tüzükler bulunduğundan bunların uygulaması devam etmektedir. Dolayısıyla kitapta tüzük ifadelerinin bulunması ve tüzüklerde yer alan düzenlemelerden bahsedilmesi yanlışlık olarak algılanmamalıdır.

Yönetmelik
Devlet teşkilatı içinde bulunan Devlet veya kamu tüzel kişiliğine sahip idârelerin kendi alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlayan veya kendi idârelerinin çalışma yöntemlerini düzenleyen hukuk kurallarıdır.

Adsız Düzenleyici İşlem
Anayasada yer alan tüzük ve yönetmelik dışında, idârenin bu isimleri kullanmadan, yasal yetki ile ve yasalar çerçevesinde kural koyduğu işlemlere verilen genel isimdir.

Parlamenter Rejim dönemimizce bir yasanın uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek koşuluyla Bakanlar Kurulu tarafından tüzükler çıkarılmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı sistemimizde yeni tüzükler çıkarılmayacaktır. Ancak, Anayasanın geçici 21. maddesinin (F) fıkrasının, *"Bu (6771 sayılı) Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür…"* hükmü gereğince, yürürlükten kaldırılmadıkça veya Danıştay tarafından İdari Yargılama Usulü Kanunun 7. maddesinin fıkrası çerçevesinde Danıştay tarafından iptal edilmedikçe yürürlükte kalacaktır.

Burada bir konuya daha işaret etmekte fayda vardır. Adsız düzenleyici işlemlerin de aslında bir adı vardır. Fakat adları anayasada geçmemektedir. Onun için hukuk biliminde bunlara adsız düzenleyici işlem denmektedir. Cumhurbaşkanlığı sistemimizde en önemli adsız düzenleyici işlem türü, cumhurbaşkanı kararları olmuştur.

Birel İşlemler

Genel düzenleyici işlemlerin, belli bir kişiye, nesneye veya olaya uygulanması sonucu ve yalnız bunlar için geçerli durumlar oluşturan işlemlerdir (Çağlayan, 2000, s.45). Bunlara, **"bireysel işlem"** de denmektedir. Bu tür işlemlerin hem öznesi hem de özne için oluşturduğu durum bellidir. Örneğin, bir öğrencinin bir bölüme kayıt yaptırması, kayıt yenilemesi, belediyenin yıkım kararı vs. Birel işlemler, ilgilisine kural olarak tebliğ edilir. Birel işlemler kendi içlerinde koşul işlemler ve öznel işlemler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Koşul İşlemler

Bir kişi, nesne ya da olaya ilişkin olarak yapılan genel bir hukuksal durumdan bir diğer hukuksal duruma geçme, hukuksal bir durumun içinde bulunma veya ondan çıkma sonucunu doğuran işlemlerdir (Özay, 1996, s.341; Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.207). Koşul işlemlere "durum işlem," "şart tasarruf" ve "şart işlem" de denmektedir. Bireysel bir işlem olan koşul işlemler, gerçek anlamda yeni bir hukuksal durum yaratmazlar. Koşul işlemler; kişiyi, nesneyi veya olayı önceden var olan genel bir hukuksal duruma sokarlar. Belli kuralların kişiye, nesneye veya olaya uygulanmasını sağlarlar. Bu tür idârî işlemlerle oluşturulan hukuksal ilişkinin içeriği, nesnel olarak önceden çıkarılan hukuk kurallarıyla saptanmıştır. Gerek işlemi yapanların gerekse işlemden etkilenenlerin, koşul işlemin içeriğini belirleme hak ve yetkileri yoktur. Koşul işlemlere örnek olarak, ruhsat işlemleri, okullara kayıt işlemleri ve mezuniyet işlemleri gösterilebilir.

Öznel İşlemler

Belirli bir kişiye nesneye veya olaya özgü olarak yapılan ve bir benzeri bulunmayan bir durum oluşturan işlemlere öznel işlem denir (Gözübüyük-Tan, 1998, s.312; Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.208). Bu tür idârî işlemlerin en önemli özelliği, doğurdukları hukuksal durumun daha önce hukuk ortamında hiç olmamasıdır. Örneğin, vergi tarh ve tahakkuk işlemleri, sınavlarda elde edilen notlar, öznel işlem niteliğindedir.

Karma İşlemler

Maddî açıdan hem genel düzenleyici işlem hem de birel işlem özelliği gösteren işlemlere karma işlem denmektedir (Özay, 1996, s.346). Örneğin imar planları ve belediye bütçeleri maddî açıdan karma nitelikli idârî işlemlerdir.

Birden Çok İlgiliye Yönelik Bireysel İşlemler

Bireysel nitelik taşıyan, fakat aynı durumda bulunan birden çok kişiyi ilgilendiren işlemlerdir. Bu tür işlemler, birel işlemler gibi yazılı ve kişisel bildirim yoluyla değil, ilgililerine ilân yoluyla duyurulur.

Birden çok ilgiliye yönelik bireysel işlemler, genel idârî kararlar (genel bireysel işlemler) ve otomatik işlemler olmak üzere ikiye ayrılırlar.

Genel İdârî Kararlar

Genele yönelik olmakla birlikte geçici nitelikte etki yapan idârî işlemlerdir (Özay, 1996, s.332-333; Gözübüyük-Tan, 1998, s.310). Bu tür işlemlerin uygulanması tamamlandıktan sonra kimlere yönelik olduğu rahatlıkla anlaşılabilir. Örneğin trafik polisinin yolu trafiğe kapaması, meteorolojiden alınan rapor doğrultusunda okulların tatil edilmesi, belli bir yörenin karantina altına alınması vs.

Otomatik İşlemler

Yürürlüğü sınırlı birel işlemlerin yenilenmesine veya, idârenin kabulünü gerektirmeyen başvurular üzerine yapılan işlemlere (örneğin memurun istifası) otomatik işlemler denir. Bir bakıma günlük idârî hizmetlerin yürütülmesinin hızlanması ve tıkanmaların önlenmesi için bu yönteme başvurulmaktadır. Bu gibi durumlarda otomatik işlemlerden söz edilir (Gözübüyük-Tan, 1998, s.340). Otomatik işlem, birden çok kişi için ya da aynı durumda bulunan herkese uygulanan, isim yerleri boş bırakılmış basılı bir metne benzetilebilir. İşlemin tamamlanması, sadece isim yerinin doldurulması ile olur.

İradelerin Açıklanması Açısından İdârî İşlemler

İrâdelerin açıklanması açısından idârî işlemleri iki açıdan incelemek gerekir. Bir başka deyişle idârî işlemler bu başlık altında önce irâdeyi açıklama biçimi açısından, sonra da irâde açıklama nedeni açısından ele alınacaktır.

İradelerin Açıklanma Biçimi Açısından İdârî İşlemler

İrâdelerin açıklanma biçimi açısından idârî işlemler, basit, birleşme ve kolektif olmak üzere üçe ayrılırlar.

Basit İşlemler

Bir kamu görevlisinin irâde açıklamasıyla oluşan idârî işlemlere basit işlemler denir. Örneğin, öğretim üyesinin öğrenciye not vermesi, tek bir kamu görevlisinin irâde açıklamasıyla oluşan idârî işlemdir (Akyılmaz-Sezginer, 2001 s.211; Özay, 1996, s.378).

Birleşme İşlemler

Birden fazla idârî makamın katılımıyla oluşan idârî işlemlere birleşme işlem denir. Birleşme işlemlerde, birden fazla idârî makamın irâdesi, belirli bir zamanlama sırası içerisinde açıklanır ve sonuç işlemi meydana getirirler. Fakat sonuç işlemi gerçekleştirmeye yönelik her irâde açıklaması ayrı bir idârî işlem niteliğindedir. Birleşme işlemler, geniş anlamda birleşme işlem ve dar anlamda birleşme işlem olarak ikiye ayrılmaktadır.

Dar Anlamda Birleşme İşlem: İşlemin oluşması için açıklanan, birbirini izleyen ve tamamlayan idârî makam irâdelerinin her biri ayrı bir idârî işlem niteliği taşıyorsa, hangisinin önce, hangisinin sonra açıklandığının biçim ve yöntem açısından fark edilebiliyorsa, dar anlamda birleşme işlemden söz edilir (Özay, 1996, s.384-385). Bu tür işlemlere **"zincir işlem"**, "zincirleme işlem" veya gerçek anlamda birleşme işlem de denmektedir (Odyakmaz, 1998, s.175). Örneğin, kamulaştırma ve rektör ataması böyledir. Dar anlamda birleşme işlemi oluşturan ve her biri tek başına dava konusu edilebilen işlemlere de **"ayrılabilir işlem"** veya "halka işlem" denmektedir (GözübüyükTan, 1998, s.413-415).

Geniş Anlamda Birleşme İşlem: İşlemin oluşması için açıklanan, birbirini izleyen ve tamamlayan idârî makam irâdelerinin, hangisinin önce, hangisinin sonra açıklandığının biçim ve yöntem açısından fark edilemiyorsa, geniş anlamda birleşme işlemden söz edilir (Özay, 1996, s.381-382). Örneğin müşterek kararnameler, geniş anlamda birleşme işlemlerdendir.

Kolektif İşlemler

Birden fazla kamu görevlisinin bir araya gelerek müzakere yaptıktan sonra aldıkları kararlara veya yaptıkları işleme, kolektif işlem veya toplu işlem denir (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.213; Özay, 1996, s.379). Örneğin yönetim kurulu kararları, genel kurul kararları, belediye meclisi kararları.

İradelerin Açıklanma Nedeni Açısından İdârî İşlemler

İradelerin açıklanma nedeni açısından idârî işlemleri re'sen yapılanlar ve katılma işlemler olmak üzere ikiye ayırmaktayız.

Re'sen Yapılan İdârî İşlemler

İdârî işlemin yöneldiği ilgilisinin herhangi bir talebi olmadan, idârenin re'sen icra yetkisine (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.754; Aslan-Berk, 2000, s.38) dayanarak yaptığı ve irâde açıklamasıyla gerçekleşen idârî işlemlere resen yapılan idârî işlem denir. Bu tür idârî işlemler genellikle bireylere yükümlülük getiren idârî işlemlerdir. Örneğin vergi tarh ve tahakkuku işlemleri bu türden idârî işlemlerdir.

Katılma İşlemler

İdârî işlemin yöneldiği ilgilinin, o işlemin kendisi hakkında yapılması için işlemi yapacak idârî makama başvurması sonucunda yapılan idârî işlemlere katılma işlemler denmektedir (Odyakmaz, 1998, s.147; Özay, 1996, s.306). Bu tür idârî işlemlere örnek olarak, belediyenin inşaat veya iskân ruhsatı vermesini, öğrencinin kayıt yaptırmasını gösterebiliriz. Bu tür işlemlere sözleşme benzeri idârî işlemler de denmektedir. Katılma işlemler kendi aralarında açık kabul işlemleri, zımnî kabul işlemleri, açık ret işlemleri ve zımnî ret işlemleri olmak üzere dörde ayrılmaktadır.

Açık Kabul İşlemleri: İdâreye yapılan başvuru doğrultusunda, idârenin karar alması durumunda ortaya çıkan işlemlere, açık kabul işlemleri denir. Bu tür işlemlerin hukuka uygun yapılabilmesi için, başvuru sahibinin başvurusunun hukuka uygun ve meşru bir konuyu içermesi gerekir. Örneğin, gerekli koşulları sağlayarak kayıt yenilemesi için başvuran öğrencinin talebi doğrultusunda öğrenci kaydının yenilenmesi işlemi, açık kabul işlemidir.

Açık Ret İşlemleri: İdâreye yapılan başvurunun içerdiği talebin aksine idârenin karar alması durumunda ortaya çıkan işlemlere, açık ret işlemleri de-

nir. Bu tür işlemlerin hukuka uygun yapılabilmesi için, başvuru sahibinin başvurusunun hukuka aykırı ve meşru olmayan bir konuyu içermesi gerekir. Örneğin, sınavlarının tümünü başarıyla geçemeyen bir öğrencinin mezun olmak için yaptığı başvuru üzerine talebinin yazılı olarak reddi işlemi böyledir.

Zımnî Kabul İşlemleri: İdâreye yapılan başvuru üzerine, idârenin hiçbir şey yapmaması durumunda, başvuru sahibinin talebinin kabul edilmiş sayılacağı hukuk kuralları tarafından açıkça düzenlenmişse, bu gibi durumlarda ortaya çıktığı kabul edilen işlemlere, zımnî kabul işlemleri denir. Bu tür işlemlerin hukuka uygun yapılabilmesi için, başvuru sahibinin başvurusunun hukuka uygun ve meşru bir konuyu içermesi gerekir. Zımnî kabul işlemleri istisnadır. Örneğin İmar Kanunun 30. maddesine göre belediyeler, valilikler mal sahiplerinin yapı kullanma izin taleplerini içeren müracaatlarını en geç otuz gün içinde neticelendirmek zorundadırlar. Aksi hâlde bu sürenin sonunda yapının kullanılmasına izin verilmiş sayılır.

Zımnî Ret İşlemleri: Bir katılma işlem yapması konusunda idâreye yapılan başvuru üzerine, idârenin herhangi bir cevap vermemesi durumuna zımnî ret işlemi denir. Bu tür işlemlerin hukuka uygun olabilmesi için, başvuru sahibinin talebinin hukuka aykırı ve meşru olmayan bir konuyu içermesi gerekir.

Hukuksal Etkisinin Niteliği Açısından İdârî İşlemler

İdârî işlemlerin doğurduğu hukuksal etkinin niteliği üç ayrı açıdan incelenebilir. Dolayısıyla, idârî işlemin sonucunun içeriği açısından, bireylerin sahip olduğu haklara etkisi açısından ve etkileme süresi açısından ayrı ayrı tasnife tabi tutmak gerekmektedir.

İdârî İşlemin Sonucunun İçeriği Açısından İdârî İşlemler

Hukuksal etkisinin içeriği açısından idârî işlemler; üç türlüdür. Bunlar; emredici idârî işlemler, yapıcı idârî işlemler ve belirleyici idârî işlemlerdir.

Emredici İdârî İşlemler

İlgilisine bir şeyi yapması veya yapmaması konusunda olumlu veya olumsuz belli bir davranışta bulunma ödevi getiren idârî işlemlerdir (Akyılmaz-Sezginer, 2001,s.213). Örneğin trafik polisinin trafiği düzenlemesine yönelik uyarıları ve işaretleri emredici idârî işlemlerdendir.

Yapıcı İdârî İşlemler

Bir hak veya hukuksal ilişkiyi kuran, kaldıran veya değiştiren idârî işlemlere yapıcı idârî işlemler denir (Günday, 2003, s.117; Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.213). Örneğin, bir ruhsatın verilmesi, öğrencinin kaydının yenilenmesi vs. yapıcı idârî işlemlerdendir.

Belirleyici İdârî İşlemler

Belirleyici idârî işlemler mevcut bir hukuksal statüyü açıklayan veya tespit eden idârî işlemlerdir. Bu tür idârî işlemler belirsiz bir durumu, somut olarak ve bağlayıcı biçimde belirler (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.214). İcrai nitelikte olmadıkları için yürütülmelerine gerek yoktur ve bu nedenle de iptal davalarına konu olmazlar. Mezun olmuş bir öğrenci için diploma düzenlenmesi, belirleyici bir işlemdir.

Bireylerin Sahip Olduğu Haklara Etkisi Açısından İdârî İşlemler

Bireylerin sahip olduğu haklara etkisi açısından idârî işlemler; yararlandırıcı idârî işlemler, yükümlendirici idârî işlemler ve güvence sağlayan idârî işlemler olmak üzere üçe ayrılmaktadırlar.

Yararlandırıcı İdârî İşlemler

Bir hak tanıyarak, ilgilisinin bir hakkını güçlendirerek veya yükümlüğünü kaldırarak onun hareket alanını genişleten idârî işlemlere yararlandırıcı idârî işlemler denir (Günday, 2003, s.122). İdârenin yararlandırıcı işlem yapması için mutlaka bir yasa hükmünün bulunması gerekmez. Örneğin bütün derslerini başarıyla geçen öğrencinin mezun edilmesi, bireylerin sahip olduğu haklara etkisi açısından yararlandırıcı idârî işlemlerdendir.

Yükümlendirici İdârî İşlemler

Var olan bir hakka müdahale ederek veya korunmasını engelleyerek, bireylerin hukuksal durumlarını sınırlayan, onlara yapmak, kaçınmak veya katlanmak yükümlülükleri getiren idârî işlemlere yükümlendirici idârî işlemler denir (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.214; Özay, 1996, s.380). Örneğin vergi tarh ve tahakkuku bu tür idârî işlemlerdendir.

Güvence Sağlayan İdârî İşlemler

İdârenin belli bir kamu hizmetini yerine getirme yükümlülüğünü gösteren fakat ilgilisi için yararlandırıcı nitelik taşıyan idârî işlemlere güvence sağlayan idârî işlemler denir (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.214). Örneğin yapı kullanma izni güvence sağlayan bir idârî işlemdir.

Etkileme Süresi Açısından İdârî İşlemler

Etkileme süresi açısından idârî işlemler, geçici etkili idârî işlemler ve etkisi sürekli idârî işlemler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Geçici Etkili İdârî İşlemler

Belirli bir süre için yapılan ve o süre içinde uygulanmakla tükenen idârî işlemlere geçici idârî işlemler denir (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.215). Örneğin olağanüstü hal ilanı ve bir kamu görevlisinin görevden uzaklaştırılması geçici etkili idârî işlemlerdendir.

Etkisi Sürekli İdârî İşlemler

Yapıldıktan sonra hukuksal etki oluşturmakla kalmayıp, bu etkiyi sürdüren ve zaman içinde güncelliğini koruyan idârî işlemlere etkisi sürekli idârî işlemler denir (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.214). Örneğin adsız düzenleyici işlemler ve yönetmelikler, etkisi devam eden veya sürekli olan idârî işlemlerdendir.

İptal Davalarına Konu Olup Olmayacağına Göre İdârî İşlemler

İptal davasına konu olup olmayacağına göre idârî işlemler ikiye ayrılmaktadırlar. Bunlar iptal davasına konu olabilecek idârî işlemler ve iptal davasına konu olmayan idârî işlemlerdir.

İptal Davasına Konu Olan İdârî İşlemler

İptal davasına konu olan idârî işlemlere, "kesin ve yürütülmesi gereken işlem" "etkili işlem", etkili karar", "hukuksal durumu etkileyen karar", "icrâi işlem", "icrâi karar", "uygulanabilir işlem" ve "yürütülebilir işlem" de denmektedir. İdârenin tek yanlı olarak, hukuksal durumlarda değişiklik yapma, hukuksal ilişkileri ve durumları etkileyen kararlar alma yetkisi vardır. İdârenin bu yetkisini kullanarak yaptığı işlemlere iptal davasına konu olan idârî işlemler denir (GİRİTLİ / BİLGEN / AKGÜNER, s. 18) .

İptal Davasına Konu Olmayan İdârî İşlemler

Hukuksal durumlarda değişiklik yapmayan, ilgilinin menfaatini etkilemeyen ve tek başına uygulanamayan idârî işlemlerdir. Bu tür idârî işlemlere, idâre hukuku öğretisinde "etkisiz kararlar" ve "etkisiz işlemler" de denmektedir. Ancak, idâre hukukunun kozalist niteliği gözönünde alınınca, hiçbir idârî işlemin etkisiz olmadığı, en azından bir başka idârî işlem veya kararın nedenini oluşturduğu ortaya çıkar. Bu tür işlemler, genellikle birleşme işlemlerin bir parçasını oluştururlar. Türk İdâre Hukukunda iptal davasına konu olmayan idârî işlemler olarak; görüş bildiren işlemler, danışma işlemleri, hazırlık işlemleri, (ön işlemler) idârenin düşüncesini yansıtan, idârenin iç işleyişi ile ilgili işlemler, uygulama işlemleri gösterilmektedir.

Öğrenme Çıktısı

2 İdârî işlemlerin tasnifini özetleyebilme

Araştır 2

Hukuksal etkisinin içeriği açısından idârî işlemlerin günlük hayattaki örneklerini araştırınız.

İlişkilendir

Vergi tarh ve tahakkuku ile yükümlendirici idârî işlemleri ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

Yönetmeliklerin maddî açıdan nasıl bir idârî işlem olduğunu anlatınız.

İDÂRÎ İŞLEMLERİN ÖĞELERİ

Özel hukuk işlemlerinin kurucu öğeleri, irâde açıklaması (icap ve kabulü içeren irâde açıklamaları), bu irâdelerin yöneldiği sonuç (hukuksal işlemin sonucu) ve bazı durumlarda şekilden ibarettir.

Fakat idârî işlemler gerek yöneldikleri amaç gerekse yapılışlarında açıklanan irâde ve birçok açıdan özel hukuk işlemlerinden oldukça farklıdır. Bu farklılık yasa koyucu tarafından da dikkate alınmış ve İdârî Yargılama Usulü Kanunun 2. maddesinde idârî işlemlerin öğeleri; yetki, şekil, sebep (neden), konu ve maksat (amaç) olarak saymıştır.

Yetki

İdâreye sağlanan hukuksal güce, yetki denmektedir (Gözübüyük-Tan, 1999, s.414-415; Strauss, 1993, s.38). Bu güç idâreye yasalarla verilir. "İdârenin kanuniliği ilkesi" gereğince, idâreye tanınmayan bir yetki kullanılamayacağı gibi, idâreye tanınan yetki de mutlaka kullanılmalıdır. Eğer idâreye yasalarla tanınan yetkinin dışına çıkılmışsa veya bu yetki hiç kullanılmamışsa, yapılan idârî işlem yetki yönünden hukuka aykırı olur.

İdârî işlemler kamu gücü kullanılarak yapılmaktadırlar. İdârî işlem yapma yetkisinin geçerli ve hukuka uygun olabilmesi için, iki koşulun bir arada bulunması gerekir: Bunlardan birincisi; ilgili makamda bulunan ve idâre adına irâde açıklayan gerçek kişinin (kamu görevlisinin) fiil ehliyetine sahip olmasıdır. İkincisi de o kişinin bu yetkiyi kullanabilmesi için kamu gücüyle donatılmış olmasıdır.

Fiil Ehliyeti
Bir kişinin kendi fiilleriyle haklar kazanabilme ve borç altına girebilme yeteneğidir. Fiil ehliyetinin, temyiz kudretine sahip olma, kısıtlı olmama ve reşit olma şeklinde üç şartı vardır.

Yetki, kamu görevlisinin temsil ettiği makama veya kadroya verilir. Böyle olunca, yetki bir hak değil, yükümlülük olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bir idârî işlem yapılırken yetki kuralları, o işlem geri alınırken veya kaldırılırken de uygulanacaktır. Buna "yetkide paralellik ilkesi" denmektedir. Ancak yazılı hukuk kuralları, bunun aksini de hüküm altına alabilirler.

Yetkide Paralellik İlkesi
Kural olarak bir idârî işlemi yapmaya yetkili makamın o işlemi kaldırmaya veya değiştirmeye de yetkili olmasıdır.

Bir idârî işlemin yapılmasında hangi idârî makam veya organın yetkili olduğu, bir sorun olarak karşımıza çıktığında, yetki kavramının kişi, konu, yer ve zaman açısından ayrı ayrı incelememiz gerekmektedir.

Kişi Yönünden Yetki

"Kişi yönünden yetki kavramı", bir idârî işlemi yapmak için hangi idârî makam veya organı temsil eden kamu görevlisinin irâde açıklayacağını ifade eder (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.218; Günday, 2003, s.125). İdâre adına açıklanan irâdelerin hukuk alanında sonuç doğurabilmesi için, medenî hukuk açısından fiil ehliyetine sahip bir kamu görevlisi tarafından açıklanması gerekir. İdârî yetkili olan kamusal makamlar veya kamu görevlileri mevzuatta ayrıntılı biçimde düzenlenmişlerdir. Bu nedenle mevzuat tarafından belirtilmeyen makam veya görevlilerin yaptıkları işlemler hukuk açısından sakat olarak ortaya çıkmaktadırlar. Çünkü idâre adına irâde açıklamaya yetkili olmayan bir görevlinin yaptığı idârî işlemler "kişi yönünden yetkisizlik" durumunu, bir başka deyişle **yetki gaspı** durumunu ortaya çıkarmaktadır.

Yetki Devri
Kanunun açıkça gösterdiği hâllerde bir makam veya görevlinin yetkisini bir başka makam veya görevliye devretmesidir.

Konu Yönünden Yetki

Konu yönünden yetki kavramı, hangi konulara veya görevlere ilişkin idârî işlemlerin, hangi idârî makamlardaki kamu görevlileri tarafından yapılacağını ifade eder (Özay, 1996, s.401). Konu yönünden yetki ilkesine göre, kamu tüzel kişisinin bir organı diğerinin yerine; astların yerine üstler, üstlerin yerine de astlar işlem yapamazlar. Ayrıca, aralarında hiçbir bağın bulunmadığı kuruluşlardan birinin yerine diğeri işlem yapamaz.

İmza Devri
Karar alma yetkisinin devredilmeyip sadece kararı belgelendiren imza yetkisinin bir makam veya görevliden bir başka makam veya görevliye devredilmesidir.

Yer Yönünden Yetki

İdârî makamlara verilen görev ve yetkilerin hangi coğrafi alan içerisinde kullanıldığını anlatan terime, "yer yönünden yetki" denir (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.220). Bazı idârî makamlara veya kamu tüzel kişilerine tanınan işlem yapma veya karar alabilme yetkisi, ülke çapına yayılmıştır. Örneğin Cumhurbaşkanlığına işlem yapma veya karar alma yetkisi, ülke çapına yayılmıştır. Bazı idârî makamlara veya kamu tüzel kişilerine tanınan kamusal yetki ise ülke içerisinde belirli bir coğrafi alan ile sınırlandırılmıştır. Bu tür idârî makamların bir bölümü yerinden yönetim ilkesine göre kurulmuş olabilir, bir bölümü de merkezden yönetim ilkesine göre kurulmuş olabilir. Örneğin merkezden yönetim ilkesine göre kurulan il ve ilçelerin yönetiminden sorumlu idârî makamların yetkileri kendi il veya ilçelerinin coğrafi sınırları içinde geçerlidir. Buna karşılık, yerinden yönetim ilkesine göre kurulmuş olan belediye kamu tüzel kişiliği içinde yer alan kamusal makamların yetkileri de ilgili belediyenin belde sınırları içerisinde geçerlidir.

Zaman Yönünden Yetki

Kamu görevlilerine tanınan işlem yapma yetkisinin hangi süre içerisinde kullanılması gerektiğini belirleyen kavrama, "zaman yönünden yetki" denir (Gözübüyük-Tan, 1999, s.419-423; Günday, 2003, s.127). Kamu görevlilerinin kullanımına verilen işlem yapma veya karar alma yetkisi, ilgili kişi görevli olduğu sürede geçerlidir. Böyle olunca, kamu görevlileri, bu niteliklerini kazanmadan önce veya kaybettikten sonra görev nedeniyle tanınan yetkileri kullanamazlar. Bu duruma istisna olarak, idârede güven ve istikrar ilkesi çerçevesinde süresi dolan veya istifa eden kamu görevlilerinin, idârenin gündelik işleri ile ilgili işlem yapma ve karar alma yetkisinin var olduğu kabul edilmektedir.

Kamu görevlilerinin idâre adına karar alabilme ve işlem yapabilme yetkilerinin hukuken geçerli olabilmesi için, iki koşulun bir arada gerçekleşmesi gerekir. Bunlardan birincisi kamu görevlilerinin atanması veya seçilmesine ilişkin işlemlerin tamamlanmış olmasıdır. İkincisi ise, ilgili kamu görevlisinin göreve başlamış olmasıdır. Bu iki koşulun bir arada gerçekleşmemesi durumunda yapılan idârî işlemler zaman yönünden yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırı olurlar. Buna karşılık, görev süresinin bitmesi, makamdan düşürülme, istifa, emeklilik, naklen atama gibi kamu görevliliği sıfatını sona erdiren nedenler de zaman açısından yetkisizlik durumlarını ortaya çıkarmaktadırlar.

Zaman yönünden yetki ile ilgili olarak gündeme gelen bir diğer önemli konu da kullanılan yetkinin dayanağı olan düzenlemenin etkisiz hâle gelmesidir. Süre açısından geçersiz hâle gelen bir düzenlemeye dayanarak yapılan idârî işlemler de zaman açısından yetkisizlikle sakat olabilirler (Akyılmaz, 2004, s.288).

Şekil (Biçim)

Şekil, idârî işlemin hem biçimini hem de yapılırken uyulması gereken usulü gösterir. İdârî Yargılama Usulü Kanunu tarafından idârî işlemin bir öğesi olarak sayılan şekil, hem idârî işlemin hazırlanış yöntemini hem de dış görünüşünü kapsayacak biçimde kullanılmıştır. Bir idârî işlemin yapılmasında hangi şekle uyulacağının hukuk kuralı tarafından belirlenmesi durumunda, söz konusu işlemin bu şekle uygun biçimde yapılması idâre açısından bir zorunluluktur. Bir idârî işlem yapılırken izlenen usul veya yöntemler, o işlem geri alınırken veya kaldırılırken de uygulanır. Buna **"usulde paralellik ilkesi"** denir. Ancak yazılı hukuk kuralları, bunun aksini de hüküm altına alabilirler.

Usulde Paralellik İlkesi
İdârî işlemin yapılması sırasında izlenen şekil ve usul kurallarının o işlemin değiştirilmesi veya kaldırılması sırasında da izlenmesi ilkesidir.

İdârî işlemlerin bir öğesi olan şekil, yazılı olup olmamalarına göre ve asli olup olmamalarına göre iki açıdan incelenmektedir.

Yazılı Şekil-Sözlü Şekil Ayırımı

İdârî işlemlerin şekil öğesi, yazılı olup olmamalarına göre yazlı şekil ve yazılı olmayan şekil olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Yazılı Şekil

İdârî işlemlerin içeriğinin açıklığı, hukuksal güvenlik, idârenin denetimi, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini idârenin işlemleri karşısında koruma düşüncesi ve idârenin işlemlerinin dayandığı olguların belgelendirilmesi düşünceleri; idârî işlemlerin şekil öğesinde yazılılık ilkesini zorunlu kılmaktadır.

İdârenin hazırladığı ve kamusal bir irâde açıklaması içeren, bireylerin hukuksal durumlarını etkileyen faks, teleks, mektup ve benzeri belgeler de yazılı idârî işlem olarak kabul edilmektedir (Akyılmaz, 2004, s.290; Gözübüyük-Tan, 1998, s.342). Yazılı şekli zorunlu kılan hukuk kurallarında, idârî işlemde yazılı şeklin nasıl olması gerektiği belirli örneklerle gösterilebilir. Bunun dışında, idârî işlemlerin belirli tip belgelerle (örneğin sertifika, ruhsatname, diploma vs.) tamamlanması mümkündür.

Yazılı Olmayan Şekil

Kural olarak idârî işlemler yazılı şekle tabidir. Sözlü olarak yapılan idârî işlemler istisnadır ve hem sayı hem de tür olarak oldukça azdır (Gözübüyük-Tan, 1999, s.284). İdârî işlemin sözlü olarak yapılabilmesi için yasada veya diğer hukuk kurallarında açıkça belirtilmiş olması gerekir. Örneğin, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkında Kanuna aykırı biçimde yapılan bir gösteri yürüyüşüne katılanların dağılmalarının istenmesi sözlü bir idârî işlemdir. İdârenin susmasına hukuksal sonuç bağlandığı durumlarda da yazılı olmayan şekle tabi idârî işlem gerçekleşmiş olur. Yazılı olmayan idârî işlemler, bazen önceden belirlenmiş işaretlerle de yapılabilmektedir. Örneğin, Karayolları Trafik Kanununun 3. maddesinde belirtilen işaretlemeler birer yazılı olmayan idârî işlemdir.

Aslî Şekil-Tâlî Şekil Ayırımı

Şekil kuralları, aslî olup olmadıklarına göre iki kümeye ayrılır. Bunlardan birincisi "aslî" şekil kuralları, diğerleri de "tâlî" ya da ikincil şekil kurallarıdır.

İdârî işlem yapılırken mutlaka uyulması gereken şekil, aslî şekildir. Şekle ilişkin bir kuralın asli şekil kuralı olup olmadığı, idârî işlemin sonucunu etkileyip etkilemediğine bakarak anlaşılabilir. Asli şekil kuralları, yapılan idârî işlemin yönünü belirleyen veya bireylerin haklarını koruyan usul kurallarının içerisinde yer almaktadır (Günday, 2003, s.135). Örneğin disiplin cezalarının verilebilmesi için soruşturulana, ilgili hukuk kuralının öngördüğü süre içerisinde savunma hakkının tanınması, aslî şekil kuralıdır. Aslî şekil kuralları ve yetki kurallarına aykırı işlem yapılması nedeniyle verilen iptal kararları, aynı nitelikte yeni kararlar alınmasına engel değildir.

Şekil kurallarına aykırılık idârî işlemin sonucunu etkilemeyecekse, söz konusu şekil kuralı tali şekil kuralıdır. Örneğin sadece idârenin lehine konulmuş kurallara uyulmaması, idârenin bağlı yetkili olduğu durumlarda işlem yaparken uyması gereken usul kurallarına uymaması, tali şekil kurallarına uyulmama sonucunu doğurur ve bu tür sakatlıklar, idârî işlemin iptalini gerektirmez.

Sebep

İdârî işlemin sebep öğesine "neden" de denmektedir. İdârî işlemin yapılmasından önce var olan ve idâreyi o işlemi yapmaya yönelten nesnel etkenlere sebep denir. Sebep öğesi, hukuksal bir işlem olabileceği gibi, bir olay da olabilir (Erkal, 2009, s.123).

Gerekçelendirme
Gerekçe, idârî işlemin yapılmasına yol açan maddi ve hukuki olayların işlem belgesinde gösterilmesidir. İdârî işlemlerin gerekçelerinin işlem belgesinde gösterilmesi zorunluluğu bulunmamakla birlikte, bazı konularda yapılacak idârî işlemlerin gerekçeli olacağına ilişkin yasal düzenlemeler de bulunmaktadır.

Gösterilen sebebin sadece hukuka uygun olması yetmez, aynı zamanda gerçeğe de uygun olması gerekir. Sebep açısından idârî işlemler üç kümede toplanabilir. Bunlar; sebebi belli idârî işlemler, sebebi idâreye bırakılan idârî işlemler ve sebep gösterilmesi öngörülmemiş idârî işlemlerdir.

Sebebi Belli İdârî İşlemler

İdârî işlemin dayanağı olan sebep öğesi, açık biçimde mevzuat tarafından belirtmişse, bu tür idârî işlemlere "sebebi belli idârî işlemler" denir (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.225; Gözübüyük-Tan, 1998, s.854). Bu gibi durumlarda, idârenin yapacağı işlemlerin mevzuatın gösterdiği sebebe dayanması gerekir. Sebebi belli idârî işlemlere, disiplin cezaları örnektir.

Sebebi İdâreye Bırakılan İdârî İşlemler

Hukuk kuralları bazı durumlarda, idârenin yapacağı işlemlerin nedeninin belirlenmesini idârenin takdirine bırakmış olabilir. Bu gibi durumlarda ortaya çıkan idârî işlemlere, "sebebi idâreye bırakılan idârî işlemler" denmektedir (Gözübüyük-Tan, 1998, s.854). Ancak bu gibi durumlarda, idârenin belirlediği neden, kamu yararına uygun olmalıdır. Hukuk kuralları, idârî işlemin sebep öğesini belirlerken, "millî güvenlik", "genel güvenlik", "genel asayiş", "kamu düzeni", "kamu yararı", "genel sağlık", "genel ahlâk", "hizmetin gerekleri", "kamu esenliği", "görülen lüzum üzerine" gibi içeriği belirsiz denecek kadar geniş ve yoruma açık kavramlar kullanmaktadırlar. Bu kavramları yorumlama yetkisi doğal olarak idâreye verilmektedir. İdâre bu kavramları yorumlarken, ilgilinin özel çıkarına veya zararına değil, tümüyle kamu yararı çerçevesinde hareket etmelidir. Bu tür kavramları olaya uygun biçimde yorumlayarak tek doğru çözümün bulunmasına, "tek doğru çözüm teorisi" (Azrak, 1985, s.24) denir.

Sebep Gösterilmesi Öngörülmemiş İdârî İşlemler

Bazı idârî işlemlerin sebebi mevzuat tarafından gösterilmemişse veya sebep gösterilmesi de istenmemişse, bu gibi durumlarda, idârî işlemin sebebinin belirlenmesi, tamamen idârenin takdir yetkisi içerisine girmektedir. İdârî işlemin sebep öğesinin belirlenmesinin tamamen idârenin takdir yetkisine bırakıldığı durumlarda, "sebep gösterilmesi öngörülmeyen idârî işlemler" söz konusu olur. Eğer mevzuat, idârî işlemin yapılması için herhangi bir sebep göstermemişse ve sebebin belirlenmesi konusunda idâreye de herhangi bir ödev vermemişse, idârenin işlem yaparken herhangi bir sebep göstermesi gerekmez. Fakat idârenin göstermediği, ancak kararına dayanak yaptığı sebep, mutlaka kamu yararına ve yürüttüğü hizmetin menfaatine uygun olmalıdır.

Konu

Konu, idârî işlemin doğuracağı sonuçtur. İdârî işlemin konusu, o işlemin hukuk düzeninde yapacağı değişikliktir (Gözübüyük-Tan, 1998, s.855). Örneğin bütün sınavları başarıyla geçmiş bulunan bir öğrencinin mezun olmasını sağlayan idârî işlemin konusu, kişinin öğrencilik statüsünden çıkarılıp mezun statüsüne sokulmasıdır. Bu işlemin nedeni de, öğrencinin bütün sınavları başarıyla geçmiş olmasıdır.

İdârî işlemlerin konuları önceden mevzuat tarafından belirlenmiştir. İdârî işlemlerin konusunun önceden mevzuat tarafından belirlenmesinin nedeni, idâre hukukunun konu yönünden statüler hukuku olmasıdır. Konu yönünden hukuka aykırılıklar çeşitli biçimlerde ortaya çıkar. Örneğin, idârî işlemin hukuksal temelden yoksun olması, mevzuat tarafından yasaklanan bir konuda işlem yapılması, yasal dayanak olmadan yükümlülük getirilmesi, belli bir amaç için konan kuralın uygulama alanının genişletilmesi gibi.

Maksat (Amaç)

İdârî işlemin maksadının mevzuat tarafından belirlenmesi kuraldır. Mevzuat böyle bir belirleme yöntemine başvurmazsa idârî işlemin maksat öğesi, kamu yararı olacaktır.

İdârî işlemin diğer öğelerindeki sakatlıkların araştırılması, kamu düzenini ilgilendirdiği için, davacı ileri sürmese bile idârî yargı yerleri tarafından kendiliğinden araştırılır. Fakat maksat öğesindeki sakatlıkların araştırılması kamu düzenini ilgilendirmediğinden, davacı tarafından ileri sürülmelidir (Gözübüyük-Tan, 1999, s.498). Maksat öğesi mevzuatta düzenleniş açısından, "genel maksat" ve "özel maksat" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Genel Maksat

İdârî işlemin düzenlendiği hukuk kuralında işlemin amacı konusunda bir belirleme yapılmasa bile işlem kamu yararı düşüncesiyle yapılmak zorundadır (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.228). Bir işlemin genel maksat açısından hukuka aykırı olma durumları şu biçimlerde ortaya çıkmaktadır: Kişisel amaç güdülmesi, üçüncü kişileri koruma ya da üçüncü kişilere zarar verme amacı güdülmesi ve siyasal amaç güdülmesi.

Özel Maksat

İdârî işlemlerde izlenmesi gereken amaç, eğer mevzuat tarafından açıkça belirtilmişse, "özel maksat"tan söz edilir.

İDÂRÎ İŞLEMLERDEKİ SAKATLIKLAR

İdârî işlemlerde ortaya çıkan sakatlıklar üç türlüdür. Bunlar, yokluk sonucunu meydana getiren sakatlıklar, idârî işlemin iptalini gerektiren sakatlıklar ve idârî işlemin iptalini gerektirmeyen sakatlıklardır.

Yokluk Sonucu Meydana Getirilen Sakatlıklar

İdârî işlemin ana öğelerinde ortaya çıkan ve o idârî işlemin varlık kazanmasına engel olan sakatlıklara yokluk sonucunu meydana getiren sakatlıklar denir. Kısaca **yokluk**la sakat idârî işlemlere yok hükmünde idârî işlem veya yok sayılan idârî işlem denir (Çoban, 2004, s.73). Yok sayılan idârî işlemler, herhangi bir hukuksal sonuç doğurmazlar. Ancak idâre, yok sayılan işlemini de uygulamaya kalkışabilir. Bu durumda, bireyin tespit davası niteliğinde iptal davası açmaktan başka bir seçeneği yoktur. Fakat böyle durumlarda açılacak iptal davası süre kısıtlamasına uğramadan her zaman açılabilir.

Yokluk
Hukuki işlemin maddi ve hukuki unsurlarının yokluğu hâlinde o işlemin hiç doğmamış sayılmasıdır.

Yokluk oluşturan sakatlıklar; fiilî memurluk, işlev gaspı, yetki gaspı, ağır ve açık yetki aşılması, hukukun açıkça öngördüğü sebebe dayanmadan işlem yapılması, hukukun açıkça öngördüğü şekil-usul kurallarına aykırı davranış ve hukukun öngörmediği konunun gerçekleşmesi biçimlerinde ortaya çıkmaktadırlar.

Fiilî Memurluk

Kişinin kendisi hakkında atama, seçim veya sözleşme yapılmadan fiilen idâre adına işlem yapması durumuna **fiilî memurluk** denir (Gözübüyük-Tan, 1999, s.445; Özay, 1996, s.390-393). Fiilî memurluk, isyan, darbe, savaş gibi olağanüstü durumlarda ortaya çıkar. Fiilî memurların yaptığı işlemler yok hükmündedir ve fiilen üstlenilen görevler üstlenen kişiye hiçbir kazanılmış hak sağlamaz. Ancak bunların durumunu bilmeyen iyi niyetli üçüncü kişileri, kendileriyle ilgili fiilen yapılan işlemlere karşı korumak gerekir.

Kazanılmış Hak
Anayasa Mahkemesine göre kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel niteliğe dönüşmüş haktır.

İşlev Gaspı

İdârenin, yasama veya yargı organının yerine geçerek, onların yapması gereken bir işlemi yapmasıdır. Örneğin, valinin bir kişiyi tutuklatması işlev gaspıdır. İşlev gaspına, "fonksiyon gaspı" da denmektedir.

Fonksiyon (İşlev) Gaspı
İdârenin görevli olmadığı bir alanda işlem tesis etmesiyle ortaya çıkan ve yapılan işlemin yok hükmünde sayıldığı sakatlıktır.

Yetki Gaspı

İşlemi yapan veya yapanlar, o işlemi yapmakla görevli idârenin içinde yer alsalar bile, o konuda karar almaya yetkisi bulunmayan bir kişinin işlem yapmasıdır (Özay, 1996, s.392; Sarıca, 1949, s.57-58). Yetki gaspına, kişi yönünden yetkisizlik de denmektedir.

Ağır ve Açık Yetki Aşılması

Uzman olmayan bir kişinin bile, yetki kurallarına çok açık aykırı işlem yapıldığını anlayabileceği derecedeki yetki tecavüzü hâllerine "ağır ve açık yetki aşılması" denmektedir. İdârenin işbölümü ilkelerine tümüyle aykırı biçimde alınan kararlarda, ağır ve açık yetki aşılmasının bulunduğu kabul edilmektedir (Onar, 1966, s.332). Örneğin, bir bakanlık görevlisi hakkında bir başka bakanlığın işlem yapması, ağır ve açık yetki tecavüzü nedeniyle yok hükmündedir. Bu tür yokluk hâllerine, "ağır ve açık yetki tecavüzü" de denmektedir.

Hukukun Öngördüğü Sebebe Dayanmadan İşlem Yapılması

Bazı idârî işlemlerin sebep öğesi açık biçimde hukuk kurallarında belirtilmiştir. İdâre, bazen bu açıklığa rağmen tamamen karşıt bir sebebe dayanarak

işlem yapar. Bu tür idârî işlemler, sebep öğesi açısından yok hükmünde olurlar (Sarıca, 1949, s.65-66). Örneğin, ilgilinin talep ve rızası üzerine yapılacak idârî işlemlerde, talep veya rızanın bulunmaması, yapılan idârî işlemi yoklukla sakatlamaktadır.

Hukukun Açıkça Öngördüğü Şekil ve Usul Kurallarına Aykırı İşlem Yapılması

Bazı idârî işlemlerin hangi şekilde ve hangi usul kuralları çerçevesinde yapılacağı, açık biçimde hukuk kuralları tarafından öngörülmüştür. Bu kurallar göz ardı edilerek yapılan idârî işlemler şekil öğesi açısından yok hükmünde idârî işlem kategorisini oluşturur.

Hukukun Öngörmediği Konunun Gerçekleşmesi

İdârî işlemlerin konu öğesi mümkün ve meşru olmalıdır. Aksi hâlde, hukukun öngörmediği bir konu gerçekleşmiş olur. Konusu mümkün olmayan idârî işlemler, "konu yönünden yok hükmünde idârî işlemler" kategorisini oluştururlar (Günday, 2003, s.144-145). Örneğin, bir idâreye ait olan taşınmaz hakkında bir başka idâre tarafından kamulaştırma kararı alınması, söz konusu kamulaştırma işlemini konu yönünden yoklukla sakatlar. Eğer yapılan idârî işlem yasalarca yasaklanan bir konuya ilişkinse, o idârî işlem de konu yönünden yoklukla sakattır. Örneğin, bir öğretmenin diğer memurlar gibi yıllık izine ayrılması, kanun tarafından yasaklanan bir konuya ilişkin olduğu için yok hükmündedir.

İdârî İşlemin İptalini Gerektiren Sakatlıklar

İptali gerektiren sakatlıklar, idârî yargı tarafından iptal edilmedikçe veya idâre tarafından geri alınmadıkça ya da kaldırılmadıkça idârî işlemin geçerliliğini etkilemeyen sakatlıklardır. Bu tür sakatlıkları, yokluktan ayıran en önemli özellik, süresi içinde dava açılmazsa, idârî işlemin hukuka aykırılığı artık idârî yargı önünde iddia edilemeyecek olmasıdır. Fakat idârî işlemin hukuka aykırılığı yine de devam eder. İdârî işlemin iptalini gerektiren sakatlıklar, idârî işlemin her öğesi açısından ortaya çıkmış olabilir. Bu sakatlıklar; yetki yönünden iptali gerektiren sakatlık, şekil yönünden iptali gerektiren sakatlık, sebep yönünden iptali gerektiren sakatlık, konu yönünden iptali gerektiren sakatlık ve amaç yönünden iptali gerektiren sakatlık olarak ifade edilmektedir.

Yetki Yönünden İptali Gerektiren Sakatlık

Yetki, kamu düzeninden sayılmaktadır. Bundan dolayı yetki ile ilgili kurallar genişletici biçimde yorumlanıp uygulanamazlar. Kamu düzeninden sayıldığı için de sakat idârî işlemin iptaline yönelik davanın her aşamasında ileri sürülebilir. Yetkisizlik taraflarca ileri sürülmese bile, yargı yerleri tarafından kendiliğinden incelenmelidir (Sarıca, 1949, s.62; Gözübüyük-Tan, 1999, s.414). İdârî işlemlerdeki yetki yönünden iptali gerektiren sakatlıklar; "yer yönünden yetkisizlik", "zaman yönünden yetkisizlik" ve "konu yönünden yetkisizlik" biçiminde adlandırılmaktadır.

Yer Yönünden Yetkisizlik

İdârî birimin yetkilerini kendisine tanınan coğrafi birimin dışında kullanması, yaptığı idârî işlemi yer yönünden yetkisiz duruma getirir. Bu tür sakat idârî işlemlere, "yer yönünden yetkisizlikle sakat idârî işlem" de denmektedir (Gözübüyük-Tan, 1999, s.417). Örneğin, bir valinin, komşu ilin sınırlarının içerisini kapsayacak biçimde genel emir çıkarması, yer yönünden yetkisizlikle sakattır.

Zaman Yönünden Yetkisizlik

Yetkinin kullanılmasının başlangıç zamanı, bu yetkiyi kullanacak kamu görevlisinin göreve başlama zamanıdır ve görevden ayrılıncaya kadar devam eder. Kamu görevlilerinin izinli olduğu süre içinde yetkilerini kullanarak yaptıkları idârî işlemler zaman açısından yetkisiz idârî işlemlerdir (Gözübüyük, 1996, s.176-178). Bunun dışında; yetki veren hukuk kuralının kaldırılmasından sonra yapılan idârî işlemler de zaman yönünden yetkisizlikle sakat olurlar.

Konu Yönünden Yetkisizlik

Hangi idârî birimin hangi konulara ilişkin idârî işlemleri yapabileceği, önceden hukuk kuralları tarafından belirlenmiştir. Bunun dışına çıkılması,

konu yönünden yetkisizlik durumunu ortaya çıkarır. Eğer idârî birim kendi yetkisine giren bir konuda kendisini yetkisiz sanarak idârî işlem yapmayı reddederse, konu yönünden olumsuz yetki aşımından söz edilir. Bunun aksi olursa, yani bir idârî birim isteyerek veya istemeyerek başka bir idârî birimin yetkisi içine giren bir konuda işlem yaparsa, olumlu yetki aşımından söz edilir (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.219; Günday, 2003, s.126; Özay, 1996, s.401). Konu yönünden yetkisizlikle sakat idârî işlemler hakkında, süresi içinde iptal davası açılmazsa, bir daha o işlem hakkında iptal davası açılamaz.

Şekil Yönünden İptali Gerektiren Sakatlık

İdârî işlem yapılırken, mevzuat tarafından öngörülen kurallara uyulmaması, işlemi şekil açısından sakatlar (Giritli-Bilgen, 1966, s.94; Latournerie, 1982, s.82; Sarıca, 1949, s.85-90). İdârenin çalışması için öngörülen şekil kuralları, iki kümeye ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi "asli" şekil kuralları, diğerleri de "tali" ya da "ikincil şekil" kurallarıdır. Şekil kurallarına aykırılık, idârî işlemin sonucunu etkileyecekse, söz konusu şekil kuralı asli şekil kuralıdır. Bunun tersi ise, yani şekil kurallarına aykırılık idârî işlemin sonucunu etkilemeyecekse, söz konusu şekil kuralı tali şekil kuralıdır. Genellikle, tali ya da ikincil şekil kurallarına uyulmadan yapılan idârî işlemler sakat kabul edilmez.

Sebep Yönünden İptali Gerektiren Sakatlık

İdârenin işlem yaparken gösterdiği veya istek üzerine açıkladığı neden, o işlem için öngörülen neden değilse veya gösterilen neden başka bir hukuksal sonuç doğuruyorsa, ya da neden olarak gösterilen olgu ile işlem arasında kamu yararı açısından olağan bir ilişki yoksa işlem sebep yönünden hukuka aykırı olur (Gözübüyük, 1996, s.192-199; Sarıca, 1949, s.65-77).

Konu Yönünden İptali Gerektiren Sakatlık

Konu yönünden yokluk kadar ağır olmamakla birlikte hukukun öngörmediği sonuçları doğuran idârî işlemler, konu yönünden hukuka aykırı olurlar.

Bireylere bir yükümlülük getirilmesi için yasada açıkça hüküm olması gerekir (Gözübüyük-Tan, 1999, s.494). Böyle bir hüküm olmadan bireylere yükümlülük getiren idârî işlemler, konu yönünden hukuka aykırı olur. Ayrıca, belli bir statüde olanlara uygulanması gereken bir yasa hükmünün, o statüden çıkanlara uygulanması durumunda da yapılan idârî işlemler konu yönünden hukuka aykırı olurlar.

İdârî işlemin sebep öğesiyle konu öğesi arasında ölçülülük olması gerekir. Örneğin 657 sayılı Kanunun 125. maddesine göre izinsiz olarak görevine geç gelen bir memura, uyarma disiplin cezası verilmesi gerekirken, aylıktan kesme cezası verilmesi, yapılan idârî işlemi konu yönünden hukuka aykırı hâle getirir.

Amaç Yönünden İptali Gerektiren Sakatlık

İdârenin kamu yararı dışında bir amaç güderek işlem yapması, idârî işlemi genel amaç yönünden sakatlar (Sarıca, 1949, s.90-101). Bir işlemin genel amaç açısından hukuka aykırı olma durumları şu biçimlerde ortaya çıkmaktadır: Kişisel amaç güdülmesi, üçüncü kişileri koruma veya üçüncü kişilere zarar verme amacı güdülmesi ve siyasal amaç güdülmesi. Ayrıca, idârî işlem yapılırken, mevzuatın aradığı özel amacın dışında bir amaç güdülürse, yine işlem hukuka aykırı olur ve iptal edilir.

Yetki Saptırması
İdârî işlemin öngörülen maksada aykırı olarak tesis edilmesi hâlinde ortaya çıkan hukuka aykırılık hâlidir.

Amaç öğesindeki sakatlıklar, bazen yetki saptırması veya usul saptırması olarak karşımıza çıkmaktadır. Yetki saptırmasında aslında ilgili idâre o işlemi yapmaya yetkili kılınmıştır. Fakat o yetkiyi, başka bir amaç için kullanması gerekmektedir. Örneğin, idâreye benzin istasyonu açmak için ruhsat başvurusu yapan bir kişiye, gerekli can ve mal güvenlik önlemlerinin alınmadığı gerekçesiyle değil de vergi kaçakçılığının önlenmesi amacıyla ruhsat verilmemesi, yetki saptırması olarak ortaya çıkar ve işlemin amaç öğesini sakatlar. Usul saptırması ise, idâre belli bir işlem için öngörülmüş olan usulü başka bir işlem yaparken uygulamıştır (Giritli-Bilgen, 1966 s.100). Örneğin, bir kamu görevlisini kadro dışı bırakmak için kurumu yeniden düzenlemek, usul saptırmasıdır.

İdârî İşlemin İptalini Gerektirmeyen Sakatlıklar

Bu tür sakatlıklar, idârî işlemin geçerlilik kazanmasına engel olmayan, kamu düzenini olumsuz etkilemeyen sakatlıklardır (Gözübüyük-Tan, 1998, s.353). Bu tür sakatlıklar ileri sürülerek iptal davası açılması durumunda idârî yargı yeri davayı reddeder. Sonucu etkilemeyen sakatlıklarla özürlü işlemler, hukuka aykırı olmakla beraber geçerli işlemlerdir. Örneğin, ikincil (tali) şekil kurallarına aykırılık böyledir.

Öğrenme Çıktısı

4 İdârî işlemlerdeki sakatlıklarını özetleyebilme

Araştır 4	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Fonksiyon Gaspının örneklerini araştırınız.	Yıllık izin kullanan bir kamu görevlisinin yaptığı bir idârî işlemi, zaman yönünden yetkisizlik kavramıyla ilişkilendiriniz.	Fiilî memurluk kavramını anlatınız.

İDÂRÎ İŞLEMLERİN SONA ERMESİ

İdârî işlemleri sona erdiren nedenler, işlemi yapan idârenin irâdesine bağlı olup olmaması açısından iki biçimde ortaya çıkar. Bunlardan birincisi, "işlemi yapan idârenin irâdesi dışında gerçekleşen nedenler" diğeri de "işlemi yapan idârenin irâdesine bağlı nedenler"dir.

İdârî İşlemi Yapan İdârenin İradesi Dışında Gerçekleşen Sona Erdirici Nedenler

İşlemi yapan idârenin irâdesi dışında gerçekleşen sona erdirici nedenler, hukûkî nedenler, fiilî nedenler ve idârî işlemin kendiliğinden sona ermesi olmak üzere üçe ayrılmaktadır (Günday, 2003, s.164).

Hukukî Nedenler

İdârî işlemlerin görevli yargı yerleri tarafından hukuka aykırılık nedeniyle iptal edilmesi ve yarar sağlayan idârî işlemlerin yararlanıcısının bu yararlanmadan feragat etmesi; idârî işlemi yapan idârenin irâdesi dışında sona erdiren hukûkî nedenler olarak değerlendirilmektedir. Örneğin bir inşaat ruhsatının yargı yeri tarafından iptal edilmesi veya ruhsatı alanın inşaat yapmaktan feragat etmesi, bu türden sona erdirici hukûkî nedenlerdendir.

Fiilî Nedenler

Bir idârî işlemin ilgilisinin veya konusunun ortadan kalkması, idârî işlemi ortadan kaldıran fiilî nedenler olarak karşımıza çıkar. Örneğin, iskân izni verilen konutun yıkılması, iskân ruhsatını ortadan kaldırır. Kamu konutu tahsis edilen kamu görevlisinin ölmesi, tahsis işlemini sona erdirir (Günday, 2003, s.164).

İdârî İşlemin Kendiliğinden Sona Ermesi

İdârî işlemin kendiliğinden sona ermesi durumu, belli bir süre veya koşula bağlanmış idârî işlemler açısından ortaya çıkar. Bu gibi durumlarda işlemin ortadan kalkması için idârenin herhangi bir şey yapmasına gerek yoktur. Örneğin İmar Kanununun 29. maddesine göre, inşaat ruhsatı alındıktan sonra iki yıl içinde inşaata başlanmazsa, verilen ruhsat iki yılın sonunda kendiliğinden hükümsüz hâle gelir.

İdârî İşlemi Yapan İdârenin İradesine Bağlı Olarak Gerçekleşen Sona Erdirici Nedenler

İşlemi yapan idârenin irâdesine bağlı gerçekleşen sona erdirici nedenler, dört tanedir. Bunlar; geri alma, kaldırma, değiştirme ve düzeltmedir.

Geri Alma

Hukuka aykırı bir idârî işlemin, idârenin yapacağı yeni bir idârî işlemle geçmişe etkili olacak biçimde ortadan kaldırılmasıdır. Sakat idârî işlemi geri alan ikinci karar, sakat idârî işlemi hükümsüz hâle getirmekte, doğurduğu ve doğuracağı bütün sonuçları ortadan kaldırmaktadır (Çağlayan, 2000, s.43-49; Gözübüyük-Tan, 1998, s.368-370).

Hukuka uygun yararlandırıcı ve birel idârî işlemler hiçbir zaman geri alınamaz.

Fakat Yargıtay ve Danıştay içtihadı birleştirme kararları dikkate alındığında, ilgilisine yarar sağlayan hukuka aykırı idârî işlemlerin, dava açma süresi içinde geri alınabileceği sonucu çıkmaktadır.

Ancak bazı hukuka aykırı idârî işlemler her zaman geri alınabilir. Her zaman geri alınabilecek hukuka aykırı idârî işlemler şunlardır: İlgilisine yükümlülük getiren hukuka aykırı idârî işlemler, ilgilisinin hileli davranışı sonucunda yapılan idârî işlemler, yoklukla sakat idârî işlemler ve açık hata ile sakat idârî işlemler. Açık hata ile sakatlıktan kastedilen, yönetilenler veya kamu hizmetinden yararlananlar tarafından kolaylıkla anlaşılabilen hatalardır.

Kaldırma

İdârî işlemlere geleceğe dönük olarak son verilmesine kaldırma denmektedir. Kural olarak hukuka uygun idârî işlemlerin dayanakları yürürlükte olduğu sürece kaldırılmaları söz konusu olamaz. Bazı durumlarda, hukuka uygun idârî işlemler de yasalarda öngörülen koşulların gerçekleşmesi veya hukuksal dayanakta değişiklik meydana gelmesi durumunda kaldırılabilirler. Hukuka uygun birel işlemlerin kaldırılması kural olarak mümkün değildir. Fakat genel düzenleyici idârî işlemler, kamu yararı gereğince her zaman kaldırılabilirler.

Değiştirme

İdârî işlemlerde zaman içinde değişiklikler yapılması gerekebilir. Değişiklik bazı durumlarda yeni bir işlem yapılması anlamına gelir. İdârî işlemlerde yapılacak değişiklikler, ancak yasaya uygun ve geleceğe yönelik olarak yapılabilir (Günday, 2003, s.165; Çoban, 2004, s.182). Aksi uygulama idârî işlemlerin geriye yürümezliği ilkesine aykırılık teşkil eder.

İdârî İşlemlerin Geriye Yürümezliği İlkesi

İdâre hukukunda kabul edilen bu ilkeye göre idârî işlemlerin yürürlüğe girişinin, duruma göre idârî işlemin duyurulması veya bildirilmesinden itibaren geriye yürütülememesidir. Ancak bu ilkenin bazı istisnaları olduğu da kabul edilmektedir.

Düzeltme

İdârî işlemi oluşturan irâdenin metne yanlış olarak geçmesi üzerine yapılan işlemdir. Düzeltme yeni bir öğe içermediği için, yanlış yapılan işlem tarihine kadar geriye ve geleceğe yürütülür (Özay, 1996, s.464; Günday, 2003, s.165; Çoban, 2004, s.184).

Öğrenme Çıktısı

5 İdârî işlemlerin sona ermesini özetleyebilme

Araştır 5

İdârî işlemlerin geri alınması ve kaldırılasını araştırınız.

İlişkilendir

Sürücü belgenizin, iptal edilmesini, idârî işlemin sona erme nedenlerinden hangisiyle ilişkilendirebilirsiniz?

Anlat/Paylaş

Daha önceden verilen bir disiplin cezasının, sizin itirazınız üzerine bir alt disiplin cezasına dönüştürülmesini idârî işlemlerin sona erme nedenleri bağlamında anlatınız.

Araştırmalarla İlişkilendir

"Sübjektif idârî işlemlerin ilgililer bakımından hukuksal sonuç doğurabilmesinin temel koşulu işlemin yöneldiği kişiye yazılı olarak tebliğ edilmesidir. Bu nitelikteki bir tebliğin yapılmaması durumunda işlemin o kişi bakımından hukuksal sonuç doğurduğundan bahsedilemez.

Dava dosyasının incelenmesinden, ...Üniversitesi, ...Havacılık Yüksekokulu 3. sınıf öğrencisi olan davacının, ...Üniversitesi Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin 22. maddesi uyarınca 2.00 genel not ortalamasını sağlayamaması nedeniyle yönetmelik hükümleri uyarınca 2001-2002 dönemi ek sınavlarında seçtiği üç dersten yapılan not yükseltme sınavlarında 1.97 ortalaması sağladığından başarısız olması üzerine, yönetmeliğin 22. maddesi uyarınca 5.11.2002 gün ve 42/17 sayılı Yüksekokul Yönetim Kurulu kararı ile kaydının silindiği, kayıt silme işleminin okuldaki panoda ilân edilmesiyle yetinen davalı idârenin, davacının adresine konuyla ilgili herhangi bir tebligat yapmadığı, davacının bundan sonra öğrencilik sıfatıyla ilgili olarak okul nezdinde hiçbir girişimde bulunmadığı, ilk defa 20.5.2003 günlü dilekçeyle ilişiğinin kesilme nedeni hakkında bilgi verilmesi istemiyle idâreye başvuran davacıya 20.5.2003 gün ve 129 sayılı yazıyla, okuldan kaydının başarısızlık nedeniyle silindiğinin belirtilmesi üzerine bu davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

İdâre Mahkemesince, davacının seçtiği üç dersten başarısız olması üzerine 5.11.2002 günlü kararla kaydının silinmesinden sonra ikinci dönem için kayıt yaptırmaması ve ikinci dönem son kayıt tarihinin 28.2.2003 olduğu dikkate alındığında, kaydının silindiğini en geç bu tarihte öğrendiği ve böylece yazılı bildirimle amaçlanan öğrenme hususunun gerçekleştiği, bu tarihten itibaren idârî dava açma süresi içinde dava açması gerekirken 2.6.2003 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle dava süre aşımı yönünden reddedilmiştir.

Davacının ilişiğinin kesilmesine ilişkin yüksekokul yönetim kurulu kararının davacının adresine tebliğ edilmediği, gerek savunmalarda gerekse temyize cevap dilekçesinde belirtildiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddedilmesi yönündeki temyize konu İdâre Mahkemesi kararında usul ve yasaya uyarlık görülmemiştir".

Kaynak: Danıştay 8.Dairesi kararı. Karar Tarihi:01.03.2004, Esas Yılı:2003, Esas No:5276, Karar Yılı:2004, Karar No:970. Bakınız. http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası/15.04.2011.

1 İdârî işlem kavramını özetleyebilme

İdârî İşlem Kavramı

Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararına göre, idâre hukuku alanında idârenin tek yanlı irâde açıklaması ile hukuksal sonuç doğuran, hukuk düzeninde değişiklik yapan kamu hukuku işlemlerine idârî işlem denir. İdârî işlemler, yetkili kamu görevlisi veya görevlilerinin imzasıyla tamamlanmış olur. İmza tarihi, işlemin tamamlanma tarihidir. İdârî işlemin hukuka uygunluğu, kabul tarihindeki kurallara göre belirlenir.

İdârî işlemlerin özelliklerini şöyle sıralamak mümkündür: İdârî işlemler tek yanlıdır, yani idârî işlemden etkilenecek kişinin sonucu kabul edip etmemesinin önemi yoktur. İdârî işlemler kamu yararını gerçekleştirmek için yapılır. İdârî işlemlerin içeriği ve yapmakla yetkili kılınan kamu görevlileri, önceden yasalarla saptanmıştır. İdârî işlemler, hukuka uygunluk karinesinden faydalanırlar ve yasalara uygun olarak yapılmaları gerekir. İdârî işlemler yürütülebilir işlemlerdir. İdârî işlemler, re'sen icra yetkisi çerçevesinde idâre tarafından kendiliğinden uygulanırlar.

2 İdârî işlemlerin tasnifini özetleyebilme

İdârî İşlemlerin Tasnifi

Organik tasnife göre idârî işlemler; yasama organının idârî işlemleri, yargı organının idârî işlemleri ve yürütmenin idârî işlemleri olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Maddî açıdan tasnife göre idârî işlemler; genel düzenleyici işlemler, birel işlemler, karma işlemler ve birden çok ilgiliye yönelik bireysel işlemler olarak dörde ayrılır. İrâdelerin açıklanma biçimi açısından idârî işlemler; basit, birleşme ve kolektif olmak üzere üçe ayrılırlar. İradelerin açıklanma nedeni açısından ise idârî işlemleri re'sen yapılanlar ve katılma işlemler olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Hukuksal etkisinin içeriği açısından idârî işlemler; emredici idârî işlemler, yapıcı idârî işlemler ve belirleyici idârî işlemlerdir. Bireylerin sahip olduğu haklara etkisi açısından idârî işlemler; yararlandırıcı idârî işlemler, yükümlendirici idârî işlemler ve güvence sağlayan idârî işlemler olmak üzere üçe ayrılmaktadırlar ve nihayet etkileme süresi açısından ise idârî işlemleri, geçici etkili idârî işlemler ve etkisi sürekli idârî işlemler olmak üzere ikiye ayrılmak gerekmektedir.

öğrenme çıktıları ve bölüm özeti

3 İdârî işlemlerin öğelerini özetleyebilme

İdârî İşlemlerin Öğeleri

İdârî Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde idârî işlemlerin öğeleri; yetki, şekil, sebep, konu ve maksat olarak sayılmıştır. İdâreye sağlanan hukuksal güce, yetki denmektedir. İdâreye bu güç yasalarla verilir. Şekil, idârî işlemin hem biçimini hem de yapılırken uyulması gereken usulü gösterir. İdârî işlemin yapılmasından önce var olan ve idâreyi o işlemi yapmaya yönelten nesnel etkenlere sebep denir. Konu, idârî işlemin doğuracağı sonuçtur. İdârî işlemin konusu, o işlemin hukuk düzeninde yapacağı değişikliktir. İdârî işlemin maksadının mevzuat tarafından belirlenmesi kuraldır. Mevzuat böyle bir belirleme yöntemine başvurmazsa idârî işlemin maksat öğesi, kamu yararı olacaktır.

4 İdârî işlemlerdeki sakatlıklarını özetleyebilme

İdârî İşlemlerdeki Sakatlıklar

İdârî işlemlerde ortaya çıkan sakatlıklar üç türlüdür. Bunlar, yokluk sonucunu meydana getiren sakatlıklar, idârî işlemin iptalini gerektiren sakatlıklar ve idârî işlemin iptalini gerektirmeyen sakatlıklardır. İdârî işlemin ana öğelerinde ortaya çıkan ve o idârî işlemin varlık kazanmasına engel olan sakatlıklara yokluk sonucunu meydana getiren sakatlıklar denir. İptali gerektiren sakatlıklar, idârî yargı tarafından iptal edilmedikçe veya idâre tarafından geri alınmadıkça ya da kaldırılmadıkça idârî işlemin geçerliliğini etkilemeyen sakatlıklardır. İdârî işlemin iptalini gerektirmeyen sakatlıklar ise, idârî işlemin geçerlilik kazanmasına engel olmayan, kamu düzenini olumsuz etkilemeyen sakatlıklardır.

5 İdârî işlemlerin sona ermesini sakatlıklarını özetleyebilme

İdârî İşlemlerin Sona Ermesi

İdârî işlemleri sona erdiren nedenlerden işlemi yapan idârenin irâdesi dışında gerçekleşen sona erdirici nedenleri hukûkî nedenler, fiilî nedenler ve idârî işlemin kendiliğinden sona ermesi olmak üzere üçe ayırmak mümkündür. İşlemi yapan idârenin irâdesine bağlı gerçekleşen sona erdirici nedenler ise; geri alma, kaldırma, düzeltme ve değiştirmedir.

1 Aşağıdaki ifadelerden hangisi idârî işlemlerin özelliklerinden biri **değildir?**

A. İdârî işlemler tek yanlıdır.
B. İdârî işlemler özel yararlar gerçekleştirmek için yapılır.
C. İdârî işlemlerin içeriği ve yapmakla yetkili kılınan kamu görevlileri, önceden yasalarla saptanmıştır.
D. İdârî işlemler, hukuka uygunluk karinesinden faydalanırlar ve yasalara uygun olarak yapılmaları gerekir.
E. İdârî işlemler yürütülebilir işlemlerdir.

2 Bir kişi, nesne ya da olaya ilişkin olarak yapılan genel bir hukuksal durumdan bir diğer hukuksal duruma geçme, hukuksal bir durumun içinde bulunma veya ondan çıkma sonucunu doğuran işlemler aşağıdakilerden hangisidir?

A. Öznel işlemler
B. Özel idârî işlemler
C. Koşul işlemler
D. Güvence sağlayan idârî işlemler
E. Zımni ret işlemleri

3 Bir fakülte öğrencisinin fakülte yönetim kurulu tarafından kaydının silinmesi ne tür bir idârî işlemdir?

A. Basit işlem
B. Karma işlem
C. Kolektif işlem
D. Denetleyici işlem
E. Düzenleyici işlem

4 Belirleyici idârî işlemler mevcut bir hukuksal statüyü açıklayan veya tespit eden idârî işlemlerdir. Aşağıdaki işlemlerden hangisi belirleyici idârî işlemdir?

A. Trafik polisinin trafiği düzenlemesine yönelik uyarıları ve işaretleri
B. Bir ruhsatın verilmesi
C. Öğrencinin kaydının yenilenmesi
D. Mezun olmuş öğrenci için diploma düzenlenmesi
E. Öğrenciye disiplin cezası verilmesi

5 Bir idârî işlemi yapan organın, aksine hüküm bulunmadıkça, kaldırmaya veya geri almaya da yetkili olmasını anlatan ilke aşağıdakilerden hangisidir?

A. Yetki genişliği ilkesi
B. Kişi yönünden yetki ilkesi
C. Konu yönünden yetki ilkesi
D. Yetkide paralellik ilkesi
E. Kanuni idâre ilkesi

6 Aşağıdakilerden hangisi fonksiyon gaspı olarak nitelendirilmektedir?

A. Belediye encümeninin belediye meclisinin görev alanına giren bir konuda işlem yapması
B. Kaymakamın vali yerine işlem tesis etmesi
C. Bir bakanlığın bir başka bakanlığın görev alanına giren bir konuda işlem yapması
D. Valinin il genel meclisi yerine işlem tesis etmesi
E. Valinin bir kişiyi tutuklatması

7 İdârî işlemin geri alınması ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır?**

A. İdârî işlemin geri alınabilmesi için ilgilinin iptal davası açma süresi içinde idâreye başvurması zorunludur.
B. İlgilinin hilesi sebebiyle yapılan bir idârî işlem her zaman geri alınabilir.
C. Hukuka uygun düzenleyici işlemler hiçbir zaman geri alınamaz.
D. Geri alma, bir idârî işlemin yine idârenin yapacağı bir işlemle geçmişe etkili olarak yürürlükten kaldırılmasıdır.
E. Geri alma yetkisi ve şekli konusunda, kural olarak, yetkide ve şekilde paralellik ilkesi geçerlidir.

8 Aşağıdakilerden hangisi İdârî Yargılama Usulü Kanunun 2. maddesinde idârî işlemlerin öğeleri arasında **sayılmamıştır?**

A. Gerekçe unsuru
B. Şekil unsuru
C. Yetki unsuru
D. Konu unsuru
E. Amaç unsuru

9 Aşağıdakilerden hangisi bireysel bir idârî işlemdir?

A. Tüzük
B. Atama işlemi
C. Kanun
D. Yönetmelik
E. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

10 Bir idârî işlem yapılırken izlenen usul veya yöntemlerin, aksine bir düzenleme olmadıkça, o işlem geri alınırken veya kaldırılırken de uygulanmasını belirten ilke aşağıdakilerden hangisidir?

A. Kanunilik ilkesi
B. İdârenin bütünlüğü ilkesi
C. Kanuni idâre ilkesi
D. Yetkide paralellik ilkesi
E. Usulde paralellik ilkesi

neler öğrendik yanıt anahtarı

1. B	Yanıtınız yanlış ise "İdârî İşlem" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. C	Yanıtınız yanlış ise "Maddi Açıdan İdârî İşlemler" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. C	Yanıtınız yanlış ise "İradelerin Açıklanması Açısından İdârî İşlemler" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. D	Yanıtınız yanlış ise "Hukuksal Etkisinin Niteliği Açısından İdârî İşlemler" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. D	Yanıtınız yanlış ise "Yetki" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
6. E	Yanıtınız yanlış ise "Yokluk Sonucunu Meydana Getiren Sakatlıklar" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
7. A	Yanıtınız yanlış ise "Geri Alma"? konusunu yeniden gözden geçiriniz.
8. A	Yanıtınız yanlış ise "İdârî İşlemin Öğeleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
9. B	Yanıtınız yanlış ise "İdârî İşlemlerin Tasnifi" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
10. E	Yanıtınız yanlış ise "Şekil" konusunu yeniden gözden geçiriniz.

4 Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 1

İdârî işlemlerin özellikleri şunlardır: İdârî işlemler tek yanlıdır, yani idârî işlemden etkilenecek kişinin sonucu kabul edip etmemesinin önemi yoktur. İdârî işlemler kamu yararını gerçekleştirmek için yapılır. İdârî işlemlerin içeriği ve yapmakla yetkili kılınan kamu görevlileri, önceden yasalarla saptanmıştır. İdârî işlemler, hukuka uygunluk karinesinden faydalanırlar ve yasalara uygun olarak yapılmaları gerekir. İdârî işlemler yürütülebilir işlemlerdir. İdârî işlemler, re'sen icra yetkisi çerçevesinde idâre tarafından kendiliğinden uygulanırlar.

Araştır 2

Hukuksal etkisinin içeriği açısından idârî işlemler; emredici idârî işlemler, yapıcı idârî işlemler ve belirleyici idârî işlemlerdir. Örneğin trafik polisinin trafiği düzenlemesine yönelik uyarıları ve işaretleri emredici idârî işlemlerdendir. Yine örneğin, bir ruhsatın verilmesi, öğrencinin kaydının yenilenmesi yapıcı idârî işlemlerdendir. Mezun olmuş bir öğrenci için diploma düzenlenmesi ise, belirleyici idârî işlemlere örnek olarak gösterilebilir.

Araştır 3

Kamu görevlilerinin idâre adına karar alabilme ve işlem yapabilme yetkilerinin hukuken geçerli olabilmesi için, iki koşulun bir arada gerçekleşmesi gerekir. Bunlardan birincisi kamu görevlilerinin atanması veya seçilmesine ilişkin işlemlerin tamamlanmış olmasıdır. İkincisi ise, ilgili kamu görevlisinin göreve başlamış olmasıdır.

Araştır 4

Fonksiyon gaspı; idârenin, yasama veya yargı organının yerine geçerek, onların yapması gereken bir işlemi yapmasıdır. Örneğin, valinin bir kişiyi tutuklatması, yasa ile düzenlenmesi gereken bir konuda tüzük çıkarılması fonksiyon gaspıdır.

4 Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 5

Geri alma; hukuka aykırı bir idârî işlemin, idârenin yapacağı yeni bir idârî işlemle geçmişe etkili olacak biçimde ortadan kaldırılmasıdır. İdârî işlemlerin geleceğe dönük olarak son verilmesine ise, kaldırma denmektedir.

Kaynakça

AKYILMAZ, B. (2004). İdâre Hukuku. Konya.

AKYILMAZ, B., SEZGİNER, M. (2001). İdâre Hukuku Dersleri, Konya.

ASLAN, Z., BERK, K. (2000). Rekabet Kurumu'nun Oluşumu, Görev ve Yetkileri İle Yargısal Denetim, İstanbul.

AZRAK, A. Ü. (1985). İdârî Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdârenin Takdir Yetkisi, İdâre Hukuku ve İlimleri Dergisi, Y.6, S.1-3, İstanbul.

ÇAĞLAYAN, R. (2000). İdârî İşlemin Geri Alınması Üzerine, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C.IV, S.1-2, Erzincan.

ÇOBAN, A. (2004). İdâre Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

DURAN, L. (1982). İdâre Hukuku Ders Notları, İstanbul.

ERKAL, A. (2009). Türk ve Alman Hukukunda Gerekçe Yükümlülüğü, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.17, S.1, Konya.

GİRİTLİ, İ., BİLGEN, P. (1966), İdârî Kaza Ders Notları, İstanbul.

GİRİTLİ, İ., BİLGEN, P., AKGÜNER, T. (2001). İdâre Hukuku, İstanbul.

GÖZLER, K. (2006). İdâre Hukuku Dersleri, (4.Baskı), Bursa.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2004). Yönetim Hukuku, (21. Baskı), Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (1996). Yönetsel Yargı, (10. Baskı), Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. TAN, T. (1998). İdâre Hukuku, C.I, Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., TAN, T. (1999). İdâre Hukuku, C.II, Ankara.

GÜNDAY, M. (2003). İdâre Hukuku, (7. Baskı), Ankara.

LATOURNERIE, R. (1982). Conceil D'Etat'nın Yargılama Yöntemleri Üzerine Bir Deneme, Yıldızhan YAYLA (Çev.), İstanbul.

MUTLU, S. (1989). Kamu Yönetiminde Mekansal Örgütlenmenin Esasları ve Türkiye İçin Bazı Önerileri. Amme İdâresi Dergisi, C.22, S.4, Ankara.

ODYAKMAZ, Z. (1998). Genel Olarak İdârenin Sözleşmeleri, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (İhsan Tarakçıoğlu'na Armağan), C.II, S.1-2, Ankara.

ONAR, S. S. (1966). İdâre Hukukunun Umumi Esasları, (3. Baskı), İstanbul.

ÖZAY, İ. H. (1996). Günışığında Yönetim, İstanbul.

SARICA, R. (1970). İdâre Hukuku, Çoğaltılmış Ders Notları, İstanbul.

SARICA, R. (1949). İdârî Kaza, C.I, İstanbul.

STRAUSS, P. L. (1993). The Rule of Law in American (Administrative) State, II.Ulusal İdâre Hukuku Kongresi, Ankara.

Bölüm 5

İdârenin Sözleşmeleri

Öğrenme çıktıları

1 İdârenin Sözleşmelerinin Türleri
1 İdârenin sözleşmelerinin türlerini özetleyebilme

2 İdârenin Sözleşmelerinin Bölümleri
2 İdârenin sözleşmelerinin bölümlerini özetleyebilme

3 İdârenin Sözleşmelerinin Uygulanması
3 İdârenin sözleşmelerinin uygulanmasını özetleyebilme

4 Sonradan Gelişen Durumların İdârenin Sözleşmelerinin Uygulanmasına Etkileri
4 Sonradan gelişen durumların idârenin sözleşmelerinin uygulanmasına etkisini özetleyebilme

5 İdârenin Sözleşmelerinin Sona Ermesi
5 İdârenin sözleşmelerinin sona ermesini özetleyebilme

6 İdârenin Sözleşmelerinden Kaynaklanan Davalar
6 İdârenin sözleşmelerinden kaynaklanan davaları özetleyebilme

Anahtar Sözcükler: • Sözleşme • Şartname • Anlaşma • İfa • Egemenlik Olgusu • Mücbir Sebep • Öngörülemezlik • Fesih

GİRİŞ

Sözleşme kavramı en fazla özel hukuk ve onun alt dallarını ilgilendiren bir konudur. O yüzden öncelikle özel hukuk alanında "sözleşme" kavramının tanımını, daha sonra da idâre hukuku açısından sözleşmenin tanımını yapacağız.

> **İdârenin Sözleşmeleri**
> İdârî sözleşme kavramından daha geniş bir kavram olup hem idârî sözleşmeleri hem de idârenin özel hukuk sözleşmelerini kapsar.

Özel hukuk açısından sözleşme, belirli bir hukûkî sonuç oluşturmak için, eşitlik ilkesi çerçevesinde, en az iki tarafın karşılıklı ve birbirine uygun irâde açıklamalarıyla ortaya çıkan hukuksal işlemlerdir. Örneğin, memurun bir kilo elma almak istemesi üzerine manavın da memura elma satmayı kabul etmesi durumunda ortada bir alım-satım sözleşmesi var demektir.

Tıpkı diğer kişiler gibi idâre de bir hukuk öznesi olarak sözleşmelerin tarafı olabilmektedir. Bir başka deyişle geniş anlamdaki idâre hukukunda da sözleşme kavramı vardır ve esas itibariyle özel hukuktakine benzer biçimde tanımlanmıştır. Ancak idâre, sözleşme yaparken bazen özel hukuk bazen de tümüyle idâre hukuku kurallarına uygun hareket etmek durumundadır. Durum böyle olunca, idârenin iki ayrı hukuk dalını ilgilendiren sözleşmeler yaptığı gerçeği ortaya çıkmaktadır. Bu yüzden idârenin her iki hukuk dalına ilişkin yaptığı sözleşmeleri kapsayacak şekilde "idârenin sözleşmeleri" kavramı üzerinde durmamız gerekiyor.

İdârenin sözleşmelerini ise şöyle tanımlayabiliriz: Belirli bir hukûkî sonuç doğurmak için, bazen eşitlik ilkesi çerçevesinde bezen de idâreye üstünlük tanınarak, idâre ile diğer kişiler arasında, karşılıklı ve birbirine uygun irâde açıklamalarıyla yapılan hukuksal işlemlere idârenin sözleşmeleri denir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere idârenin sözleşmeleri, idârenin ve idârenin karşısındaki kişinin ya da kişilerin irâdelerinin ürünü olarak ortaya çıkmaktadırlar.

Bütün sözleşmeler, çok yanlı hukuksal işlemler içerisinde yer alırlar. Hâlbuki daha önce gördüğümüz idârî işlemler tek (bir) yanlı hukuksal işlemler içerisinde yer almaktaydı.

İDÂRENİN SÖZLEŞMELERİNİN TÜRLERİ

İdârenin yaptığı sözleşmeler (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.230; Günday, 2003, s.166), tabi olduğu hukuk dalına göre idârenin özel hukuk sözleşmeleri ve idârenin idârî sözleşmeleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İdârenin idârî sözleşmelerine kısaca **"idârî sözleşmeler"** denmektedir.

İdârî sözleşmeleri, idârenin özel hukuk sözleşmelerinden ayıran ölçütler şunlardır: Eğer yasalar idârenin taraf olduğu bir sözleşmeyi idârî sözleşme olarak belirlemişse, içeriği ne olursa olsun o sözleşmeyi idârî sözleşme olarak kabul etmemiz gerekecektir. Eğer yasalar idârenin taraf olduğu bir sözleşmeyi özel hukuk sözleşmesi olarak belirlemişse, içeriği ne olursa olsun o sözleşmeyi özel hukuk sözleşmesi olarak kabul etmemiz gerekecektir. Çünkü yasa koyucu idârenin yapacağı o sözleşmenin niteliğini kendisi doğrudan belirlemiştir. Eğer yasalar idârenin taraf olduğu bir sözleşmeyi idârî sözleşme olarak belirlememişse; taraflardan en az biri idâre tüzel kişisi olursa, sözleşme kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin ise ve sözleşme özel hukuk hükümlerini aşan hükümler içeriyorsa, sözleşme idârî sözleşmedir, aksi halde söz konusu sözleşme, idârenin özel hukuk sözleşmesidir.

Bu belirlemelerden sonra, idârenin sözleşmelerini, öncelikte tabi oldukları hukuk dalına göre ayırıp incelemek gerekmektedir. Bir başka deyişle, idârenin taraf olduğu sözleşmeleri, "idârenin özel hukuk sözleşmeleri" ve "idârenin idârî sözleşmeleri olarak ikiye ayırmak gerekmektedir.

İdârenin Özel Hukuk Sözleşmeleri

Kısaca, idârenin özel hukuk hükümlerine göre yaptığı sözleşmelere idârenin özel hukuk sözleşmeleri denmektedir (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.230; Odyakmaz, 1998, s.146). Bu sözleşmeler yapılırken, idâre ile karşı taraf hukuk açısından eşit konumdadırlar. Bu tür sözleşmeler özel hukuk hükümlerine göre yapıldıklarından dolayı bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar adlî yargı içerisinde yer alan mahkemeler tarafından çözülecektir. Ancak sözleşme yapılmadan önce idârenin sözleşmeye hazırlık yapması gerekir. İşte idârenin özel hukuk sözleşmelerine hazırlık yapması için gerçekleştirdiği bir takım tek yanlı işlemler vardır ki bunların hepsi idârî işlem niteliğindedir ve bunlara özel hukuk ilkeleri değil, idâre hukuku ilkeleri uygulanmaktadır.

İdârenin Özel Hukuk Sözleşmelerinin Özellikleri

İdârenin özel hukuk sözleşmelerinin özelliklerini şöyle sıralayabiliriz: Özel hukuk hükümlerine tabi olması, eşitlik ilkesinin geçerli olması, sözleşmenin yapımı aşamasındaki idârenin tek yanlı irâde açıklamasıyla yaptığı işlemlerden kaynaklanan davaların idârî yargıda çözümlenmesi, sözleşme yapıldıktan sonra çıkan uyuşmazlıkların adlî yargıda çözümlenmesi.

İdârenin Özel Hukuka Göre Yaptığı Sözleşme Türleri

İdârenin özel hukuka göre yaptığı sözleşme türleri beş tanedir. Bunlar;

1. Kamu ihale sözleşmeleri,
2. Abonman sözleşmeleri (su, elektrik, gaz, telefon abonelikleri),
3. 1999'dan itibaren yapılan yap-işlet-devret sözleşmeleri,
4. 2006'dan itibaren yapılan yap-işlet sözleşmeleri,
5. Diğer özel hukuk sözleşmeleri olarak sayılabilirler.

Kamu İhale Sözleşmeleri

Türkiye'de kamu ihaleleri ve bunlar sonunda imzalanan sözleşmeler (Odyakmaz, 1998, s.161), üç kanuna göre yapılmaktadır: 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu.

2886 sayılı Kanun kapsamında yapılan satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisine ilişkin sözleşmeler, nitelikleri gereği özel hukuk sözleşmeleridir. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunun 4. maddesi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelerin sonucunda imzalanan sözleşmelerde tarafların eşit haklara sahip olacağını, 36. maddesi de bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda Borçlar Kanunu hükümlerinin uygulanacağını hüküm altına almıştır. Dolayısıyla, 4735 sayılı Kanun kapsamında imzalanan sözleşmeler de kural olarak idârenin özel hukuk sözleşmeleri arasında sayılırlar. Kamu ihale sözleşmeleri imzalanıncaya kadar olan aşamalarda yani ihale yapma ve karar alma sürecinde, idârenin tek yanlı yaptığı idârî işlemler söz konusudur. Dolayısıyla sözleşmenin imzalanma aşamasından önceki aşamalardan kaynaklanan uyuşmazlıklar idârî yargıda çözülecek, sözleşmenin imzalanmasından sonraki aşamalardan (sözleşmenin uygulanmasından) kaynaklanan uyuşmazlıklar da adlî yargıda çözümlenecektir.

Ancak idârenin kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla, idârî sözleşmeleri de ihâle yöntemiyle yapmasında bir sakınca yoktur. Eğer ihâle sonucunda yapılan sözleşme, sözleşmenin karşı tarafıyla eşitlik ilkesine göre değil de idâreye üstünlük ve ayrıcalık tanınarak yapılmışsa ve sözleşmenin konusu bir kamu hizmetinin yürütülmesini içeriyorsa, ortada bir idârî sözleşme vardır.

Abonman Sözleşmeleri

İktisadi, sınai ve ticari kamu hizmetlerini veren kamu kurumlarıyla bu hizmetlerden yararlanmak için kişilerin yaptığı sözleşmelere abonman sözleşmeleri denmektedir. Bu sözleşmeler, daha çok su, elektrik, gaz, telefon gibi hizmetlerden yararlanmak için yapılır. Bu tip sözleşmelerin uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıklar adlî yargıda çözülür.

Abonman Sözleşmeleri

İktisadi, sınai ve ticari kamu hizmetlerinden yararlananların bu hizmetleri yürüten kamu kurumları ile yaptıkları sözleşmelerdir. Bu sözleşmeler, özel hukuk sözleşmeleridir ve bu sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar adlî yargı yerlerinde çözümlenmektedir.

dikkat

Abonman sözleşmelerinin tanımı konusunda bakınız. Danıştay 8. Dairesi, Esas.1998/2595, Karar.1998/4026, Danıştay Dergisi, S.100, s.412.

Abone tarifelerindeki hukuka aykırılıklardan kaynaklanan davalar, idârî yargı da çözülür (Gözübüyük-Tan, 1998, s.411). Çünkü tarifelerin kendisi, maddî açıdan genel düzenleyici işlem niteliğindedir. Fakat abone tarifelerine göre istenecek paralardan kaynaklanan davalar, adlî yargıda çözülür.

1999'dan İtibaren İmzalanan Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri

Anayasanın 47. maddesinde yapılan değişiklikten ve Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun 5. maddesinde yapılan değişiklikten sonra, köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılmasına ilişkin yap-işlet-devret sözleşmeleri özel hukuk kapsamına alınmıştır. Böylece, yapı-işlet-devret sözleşmelerinden kaynaklanan davaların adlî yargıda çözümlenmesi yolu açılmıştır.

dikkat

İdârenin taraf olduğu yap-işlet-devret sözleşmeleri idârî sözleşme kabul ediliyordu. Bakınız. Anayasa Mahkemesi, Esas.1994/71, Karar.1995/23; Resmî Gazete, Tarih.20.03.1996, Sayı.22586. Ancak mevzuat değişiklikleri sonrasında artık yap-işlet-devret sözleşmeleri özel hukuk kapsamına alınmıştır.

2006'dan İtibaren Yapılan Yap-İşlet Sözleşmeleri

Yap-işlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 3. maddesinde yapılan değişiklikle, 2006 yılından itibaren, termik santral kurma ve işletme hizmetlerine ilişkin sözleşmeler, özel hukuk sözleşmesi kabul edilmeye başlanmıştır (Gözler, 2006, s.438). Bu tip sözleşmeler yapılırken, karşı tarafın belirlenmesinde ihale yöntemine başvurulabilir.

Diğer Özel Hukuk Sözleşmeleri

İdârenin yapmış olduğu diğer özel hukuk sözleşmelerinden bazıları şunlardır: Bayilik sözleşmeleri, vedia (saklama) sözleşmeleri, öğrencilerle yapılan burs ve kredi sözleşmeleri, yüklenme senet sözleşmeleri, eczane anlaşmaları. Bu sözleşmeler yapılırken ihale yöntemine başvurulmaz.

İdârenin İdârî Sözleşmeleri

İdârenin idâre hukuku ilkelerine göre yaptığı sözleşmeler **"idârî sözleşmeler"** olarak adlandırılmaktadır. İdârî sözleşmeler, bir yasayla idârî sözleşme olarak nitelendirilen veya sözleşmenin taraflarından en az birisi idâre olan, kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin olan ve özel hukuk hükümlerini aşan hükümler içeren sözleşmelerdir.

İdârî Sözleşme
İdârenin idâre hukuku ilke ve kurallarına tabi olan sözleşmeleridir.

İdârî Sözleşmelerin Özellikleri

İdârî sözleşmelerin özelliklerini şöyle sıralayabiliriz: İdâre hukuku hükümlerine tabi olmaları, idâreye üstünlük ve ayrıcalıklar tanınması, konusunun, kamu hizmetlerine ilişkin bir konu olması, Taraflardan birisinin idâre olması, bazen konusuna bakılmaksızın yasayla idârî sözleşme olarak belirlenmesi ve uyuşmazlıkların **idârî yargı**da çözümlenmesi.

İdârî Yargı
İdârî yargı, idârî makamların idâre hukuku alanındaki faaliyetleri dolayısıyla ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümlenmesini konu alan bir yargı türüdür.

İdârî Sözleşme Türleri

İdârî sözleşmeleri; klasik türler, yeni türler ve atipik türler olmak üzere üç grupta incelemek gerekmektedir.

İdârî Sözleşmelerin Klasik Türleri

İdârî sözleşmelerin klasik türleri; imtiyaz sözleşmeleri, müşterek emanet sözleşmeleri, iltizam sözleşmeleri, istikraz sözleşmeleri, yeraltı ve yerüstü servetlerin işletilmesine ilişkin sözleşmeler, idârî hizmet sözleşmeleri ve orman işletme sözleşmeleridir.

İmtiyaz Sözleşmesi: Herhangi bir kamu hizmetinin imtiyaz usulüyle görülmesi söz konusu olduğu zaman, bu hizmetten yararlananlardan alacağı ücret karşılığında ve kendi kâr ve zararına, söz konusu hizmetle ilgili işletmenin bir özel kişi ta-

rafından kurulmasını ve belli bir süre işletilmesini konu alan, idâre ile kamu hizmetini yürütecek özel hukuk tüzel kişisi (anonim şirket) arasında yapılan idârî sözleşmeye **imtiyaz sözleşmesi** denir. Kamu hizmeti imtiyazı sözleşmesiyle ya belli bir kamu hizmetinin özel kişi tarafından kurulması ve işletilmesi veya daha önceden kurulmuş bulunan bir kamu hizmetinin gördürülmesi ya da işletilmesi öngörülür. Sözleşmede ayrıca imtiyazın süresi ve tarafların yükümlülükleri de belirlenir.

İmtiyaz Usulü
Bir özel kişinin idâreyle yaptığı bir sözleşme gereğince, hizmetten faydalananlardan alacağı bir ücret karşılığında kendi kâr ve zararına bir kamu hizmetini kurup işletmesi usulüdür.

dikkat
İmtiyaz sözleşmesinin tanımı konusunda bakınız. Danıştay Dava Daireleri Kurulu, Esas.1968/702, Karar.1969/699, Danıştay Dergisi, S.1, s.124.

İmtiyaz sözleşmesi üç kısımdan oluşur: Birinci kısım, genel şartnamedir. Cumhurbaşkanı (Eskiden Bakanlar Kurulu) tarafından imtiyazla gördürülecek kamu hizmeti için bir "genel şartname" çıkarılır. Bu şartnameler, genel düzenleyici işlem şeklindedir. İkinci kısım bu genel şartnameye uygun biçimde idârenin kamu gücüne dayanarak sahip olduğu yetkilerin bazılarını imtiyaz sahibi şirkete devrine ilişkin hükümleri içerir. Sözleşmenin bu kısmı, koşul işlem niteliğindedir. Üçüncü kısım ise öznel işlem niteliğinde olan idârenin imtiyazcıya sağlamış olduğu mâlî çıkarlarla ilgili yükümlüklerini kapsar. İmtiyaz sahibi ile idâre arasında çıkan uyuşmazlıklar, kural olarak idârî yargıda çözümlenir. İmtiyaz sözleşmelerinde İdârî Yargılama Usulü Kanunu 2/1c maddesi gereğince tahkim de öngörülebilir.

Bir sözleşmenin imtiyaz sözleşmesi niteliğini alabilmesi için, Danıştay'ın düşüncesini bildirmesi ve eskiden **Bakanlar Kurulu**'nun, şimdi ise Cumhurbaşkanının kararı gereklidir. Belediyeler; Belediye Kanununun 15. maddesinin I. fıkrasının (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz yoluyla yerine getirebilir. İl Özel İdâresi Kanununun 10. maddesi il genel meclisinin görevlerini sayarken; meclisi, il özel idâresi adına imtiyaz verilmesine yetkili kılmıştır.

Müşterek Emanet Sözleşmesi: Müşterek emanet usulüne göre gördürülecek kamu hizmetlerinin yürütülmesi için özel kişilerle idâre arasında yapılan sözleşmelere **"müşterek emanet sözleşmesi"** denir. Müşterek emanet sözleşmesinde idâre tarafından organik olarak oluşturulan hizmet tanımlanmakta ve sözleşmenin tarafı özel kişinin yapacağı etkinlik açısından yükümlülükleri ile söz konusu özel kişiye karşı idârenin malî yükümlülükleri belirlenmektedir. Müşterek emanet sözleşmeleri çerçevesinde gördürülen kamu hizmetinde kâr ve zarar idâreye aittir. Ancak, elde edilen kârdan sözleşme gereğince özel hukuk kişisine belirli bir pay verilir.

İltizam Sözleşmesi: Kamu hizmetinin önceden kararlaştırılan belli bir bedel karşılığında özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesi için kârı ve zararı özel hukuk kişisine ait olmak üzere yapılan idârî sözleşme türüdür. Son yıllarda yerel yönetimler, özelleştirme uygulamaları çerçevesinde belediyelerin vergi ve harçlarının tarh-tahakkuk-tahsil işlerini, ihale yoluyla iltizam benzeri sözleşmeler imzalayarak özel kişilere toplatmaktadırlar.

İltizam Usulü
Bir özel kişinin, idâreyle yaptığı bir sözleşme gereğince, idâreye ödeyeceği belirli bir ücret karşılığında, bir kamu hizmetini kendi kâr ve zararına işletmesi usulüdür.

İstikraz Sözleşmeleri: Devlet veya diğer kamu tüzel kişilerinin, özel kişilerden ödünç para almak için imzaladıkları sözleşmelere, istikraz sözleşmeleri veya **"kamu istikraz sözleşmeleri"** denmektedir (Özay, 1996, s.413). Bu tür sözleşmelerin konusu olan senedin (tahvil veya bononun), haczedilmemek veya bazı durumlarda para yerine geçmek gibi kamu gücü ayrıcalıkları bulunmaktadır.

Kamu İstikraz Sözleşmeleri
Devlet ve bazı kamu tüzel kişileri tarafından tahvil, bono gibi isimlerle çıkarılan senetler karşılığında halktan borç para alınmasını sağlayan idârî sözleşmelere "kamu istikraz sözleşmeleri" denir.

Madenlerin İşletilmesine İlişkin Sözleşmeler: Anayasamızın 168. maddesine göre madenler ve doğal kaynaklar, devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların arama ve işletme hakkı devlete aittir. Devlet bu hakkını belli bir süre için gerçek ve tüzel kişilere devredebilir.

3213 sayılı Maden Kanununun 2. maddesine göre; madenlerin, petrol ve petrol dışındaki yer altı ve yerüstü servetlerin işletilme hakkı, tek yanlı bir işlem olan ruhsatla verilmektedir. Ancak, bunlardan kaplıcalarda olduğu gibi kamu hizmeti biçiminde işletilenler için, idârî sözleşme yöntemi uygulanmaktadır (Gözler, 2006, s.443).

İdârî Hizmet Sözleşmeleri: İşçi niteliği taşımayan kamu görevlileri ile idâre arasında, Devlet Memurları Kanunu veya özel bir yasaya dayanılarak ve belli bir kamu hizmetinin yürütülmesi konusunda, idâre ile sözleşmenin karşı tarafı olan kamu görevlisi adayı arasında yapılan sözleşmelere **idârî hizmet sözleşmesi** denmektedir (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.238).

Orman İşletme Sözleşmeleri: Anayasanın 169. maddesine göre devlete ait olan ormanlar, devlet tarafından işletilir ve yönetilir. Buna göre, özel hukuk kişileri ile devlet arasında orman işletme sözleşmesi yapılamaz. Ancak 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce yapılan orman işletme sözleşmeleri, sona erme nedenleri gerçekleşmediği sürece geçerliliklerini koruyacaklardır.

İdârî Sözleşmelerin Yeni Türleri

İdârî sözleşmelerin yeni türlerini; elektrik hizmetleriyle ilgili görevlendirme sözleşmesi, otoyollarla ilgili görevlendirme sözleşmesi, 1995-1999 yılları arasında yapılan yap-işlet-devret sözleşmeleri, 1997-2006 yılları arasında yapılan yap-işlet sözleşmeleri, Kamu-Özel Ortaklığı Sözleşmeleri ve telekomünikasyon alanındaki görev ve görevlendirme sözleşmeleri olarak saymak mümkündür.

Elektrik Hizmetinde Görevlendirme Sözleşmeleri: 3096 sayılı Kanuna göre, elektrik hizmetinde görevlendirme sözleşmelerinin konusunu, elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile ilgili görevlendirmeler oluşturmaktadır.

dikkat
Elektrik hizmetlerinde görevlendirme sözleşmelerini Anayasa Mahkemesi, 3996 sayılı Kanunu Anayasaya uygunluk açısından denetlerken, imtiyaz sözleşmesi olarak nitelendirmiştir. Bakınız. Anayasa Mahkemesi, Esas.1994/71, Karar.1995/23; Resmî Gazete, Tarih. 20.03.1996, Sayı. 22586. http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar Bilgi Bankası/12.05.2011.

Otoyollarla İlgili Görevlendirme Sözleşmeleri: 3465 sayılı Kanuna göre, otoyollarla ilgili görevlendirme sözleşmelerinin konusunu; otoyolların yapımı, bakımı ve işletilmesi oluşturmaktadır.

1995-1999 Yılları Arasında Yapılan Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri: 3996 sayılı Kanuna göre 1995-1999 yılları arasında, köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri yatırım ve hizmetlere ilişkin imzalanan sözleşmelerdir (Gözler, 2006, s.445). Bu sözleşmelere göre, özel kişi, hizmetle ilgili altyapı veya işletmeyi kendi imkânlarıyla yapacak veya kuracak, belirli bir süre işletecek, sözleşmede öngörülen süre sonunda da idâreye bedelsiz olarak devredecektir.

1997-2006 Yılları Arasında Yapılan Yap-İşlet Sözleşmeleri: 4283 sayılı Kanuna göre 1997-2006 yılları arasında özel kişiler ile idâre arasında termik santral kurma ve işletmeleri için yapılan sözleşmelerdir. Bu sözleşmeler gereğince kurulan işletmelerin idâreye devri söz konusu değildir. Söz konusu sözleşmeler, 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun uyarınca yapılmıştır. 4283 sayılı

Yasa kapsamında yapılacak sözleşmeler, idârenin özel hukuk sözleşmeleri arasına alınmıştır (Odyakmaz, 1998, s.159; Gözler, 2006 s.446).

Telekomünikasyon Alanındaki Görev ve Görevlendirme Sözleşmeleri: 406 sayılı Kanunun 1. maddesi gereğince, Türk Telekom'un Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu ile yapacağı her türlü telekomünikasyon hizmetinin yürütülmesi konusundaki görev sözleşmeleri ile GSM görev sözleşmelerini, bu kategoride değerlendirmek gerekmektedir (Gözler, 2006, s.445).

Görev Sözleşmesi:
Türk Telekom ile Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu arasında, katma değerli hizmetler dâhil, her türlü telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve telekomünikasyon altyapısının işletilmesi ile ilgili hak, yetki ve yükümlülükleri düzenlemek üzere akdedilen sözleşmedir.

GSM Görev Sözleşmesi:
Türk Telekom ile Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu arasında, GSM 1800 mobil telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve gerekli telekomünikasyon altyapısının işletilmesi ile ilgili hak, yetki ve yükümlülükleri düzenlemek üzere akdedilen sözleşmedir.

Atipik İdârî Sözleşmeler

Atipik idârî sözleşmelere, **isimsiz idârî sözleşmeler** de denmektedir. İdâre, klasik ve yeni türlerin dışında da idârî sözleşme koşullarını taşıyan değişik isimler altında sözleşme yapabilir. Çünkü idâreyi yapacağı sözleşmeyi önceden belirlenen bir türe sokmaya zorlayacak bir mevzuat hükmü bulunmamaktadır. Bu sözleşmeler yapılırken bazen ihale yöntemlerine de başvurulmaktadır. Bu tip sözleşmelere, **işletme hakkı sözleşmeleri** örnek gösterilebilir.

Öğrenme Çıktısı

1 İdârenin sözleşmelerinin türlerini özetleyebilme

Araştır 1	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
İdârî sözleşmelerin özelliklerini araştırınız.	İdârenin özel hukuk sözleşmeleri ile sözleşmenin tarafları arasındaki eşitlik ilkesini ilişkilendirin.	Abonman sözleşmelerine örnekler vererek anlatınız ve arkadaşlarınızla paylaşınız.

İDÂRENİN SÖZLEŞMELERİNİN BÖLÜMLERİ

İdârenin sözleşmeleri genellikle iki bölümden oluşurlar. Bu bölümler, şartname ve anlaşma bölümleridir.

Şartname

İdârenin sözleşmelerinin yapılmasında ve uygulanmasında uyulacak koşulları belirleyen belgeye **şartname** denmektedir (Özay, 1996, s.430; Odyakmaz, 1998, s.160). Şartname, mevzuatımızda, Devlet İhâle Kanunu ve Kamu İhâle Kanununda ayrı ayrı düzenlenmiştir. Şartnameler, idârî şartnameler ve teknik şartnameler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

İdârî şartnameler, idâre ile sözleşme imzalamak isteyenlere yönelik talimatları içerirler. Teknik şartnameler ise yaptırılacak işin projesini içerirler.

Şartnameler, doğrudan doğruya idâre tarafından tek yanlı olarak düzenlenirler. Dolayısıyla, sözleşmeciler şartnamelerin hazırlanmasında idâre ile pazarlık yapma şansına sahip değildirler. Şartnameler iki türlü hüküm taşırlar. Bunlar, sözleşmenin yapılma sürecine ilişkin hükümler ve sözleşmenin uygulanmasına ilişkin hükümlerdir. Şartnamelerdeki sözleşmenin yapılması sürecine ilişkin hükümler, daima tek yanlı ve genel düzenleyici işlem niteliğindedir. İdâre bunlarda istediği zaman iyi niyet kuralları çerçevesinde istediği değişikliği yapabilirler. Şartnamelerdeki sözleşmenin uygulanmasına yönelik olan hükümler, sözleşmeler imzalanıncaya kadar düzenleyici işlem niteliğindedir, sözleşme imzalandıktan sonra ise akdî niteliğe bürünürler. Dolayısıyla sözleşmenin uygulanmasına yönelik şartname hükümlerini, sözleşme imzalandıktan sonra idâre tek taraflı olarak değiştiremez.

Anlaşma

İdâre ile sözleşmeci özel hukuk kişisi arasında imzalanan ve iki tarafın irâdelerinin uyuştuğunu gösteren belirten kısa bir belgedir. Anlaşma metninde tarafların irâdelerini simgeleyen imzalarının bulunması gerekir. Anlaşmalar, iki yanlı bir işlem olarak sübjektif bir hukuksal durum oluştururlar. Dolayısıyla, idârenin sözleşmelerinin anlaşma kısmına karşı kural olarak üçüncü kişiler iptal davası açamazlar (Gözler, 2006, s.478).

Öğrenme Çıktısı

2 İdârenin sözleşmelerinin bölümlerini özetleyebilme

Araştır 2	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Şartnamelerde bulunan hükümleri araştırınız.	Şartnamelerde idârenin tek taraflı değişiklik yapma yetkisi ile genel düzenleyici işlem kavramını ilişkilendirin.	İdârenin taraf olduğu idârî sözleşmelerle özel hukuk sözleşmelerinin benzer yanları ve farklı yönlerini anlatınız.

İDÂRENİN SÖZLEŞMELERİNİN UYGULANMASI

İdârenin sözleşmelerinin uygulanması, idârenin ve karşı tarafın sözleşmede üstlendikleri yükümlülükleri karşılıklı olarak yerine getirmeleri ile olur. Sözleşmelerin uygulanmasında, bir tarafın yükümlülüğü kendisi için bir borç, karşı taraf için bir hak oluşturur. Dolayısıyla, sözleşmelerin uygulanması demek, tarafların borçlarını ve yükümlülüklerini karşılıklı olarak yerine getirmeleri demektir. Bu açılardan idârenin özel hukuk sözleşmeleri ile idârî sözleşmeler arasında bir fark yoktur.

İdârenin sözleşmelerinin uygulanması başlığı altında, sözleşmecinin borçları, sözleşmecinin hakları, idârenin hak ve yetkileri, idârenin borçları, yeni olayların sözleşmenin uygulanmasına etkisi konuları işlenecektir (Gözler, 2006, s.479).

Sözleşmelerde Sözleşmecinin Borçları

İdârenin sözleşmelerinde sözleşmecinin borçları; şahsen ifa, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun, tam ve zamanında ifa ve dürüst ifadır.

Şahsen İfa

Sözleşmeci, sözleşmede hangi edimleri taahhüt ettiyse, kural olarak onları bizzat kendisi yerine getirmekle yükümlüdür. Bundan devir yasağı, alt yüklenici kullanma yasağı ve ölüm halinde sözleşmenin sona ermesi olmak üzere üç sonuç çıkar. Ancak yasaların izin verdiği ölçüde, bu yasaklar, sözleşmelere hükümler konarak aşılabilmektedir. Şahsen ifa zorunluluğu ve bu zorunluluğun sözleşmelere konan hükümlerle aşılması, sadece idârî sözleşmeler için değil, idârenin özel hukuk sözleşmelerinde de geçerlidir.

Sözleşme ve Şartname Hükümlerine Uygun, Tam ve Zamanında İfa

Sözleşmeci, sözleşmede üstlendiği yükümlülüklerini, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun biçimde, tam ve zamanında yerine getirmekle yükümlüdür (Gözler, 2006, s.481

Dürüst İfa

Sözleşmeci, sözleşmeyle üstlendiği yükümlülüklerini sadece sözleşme öncesi düzenlenen, ihâle belgelerine, genel, özel veya teknik şartnamelere ve sözleşme hükümlerine göre değil, aynı zamanda dürüstlük kurallarına uygun olarak da yerine getirmekle yükümlüdür.

Sözleşmelerde Sözleşmecinin Hakları

İdârenin imzalamış olduğu sözleşmelerde sözleşmecinin hakları; ücret hakkı ve tazminat hakkıdır (Gözler, 2006, s.482).

Sözleşmecinin Ücret Hakkı

İdârenin imzaladığı sözleşmelerde sözleşmenin karşı tarafı genellikle özel hukuk kişisidir ve sözleşme imzalarken kamu yararını gerçekleştirme amacı değil, kendi kazancını düşünecektir (Gözler, 2006, s.482). Bundan dolayı da sözleşmedeki yükümlülüklerini yerine getirdiği sürece, ücret almaya hak kazanır. Sözleşmenin ücreti ve ödeme biçimleri, imzalanan sözleşmelerde kararlaştırılır.

Sözleşmecinin Tazminat Hakkı

İdârenin imzaladığı sözleşmelerin karşı tarafının ikinci hakkı, tazminat isteme hakkıdır (Gözler, 2006, s.428). Çünkü sözleşmecinin "sözleşmenin malî dengesinin gözetilmesini" istemeye, idârenin yükümlülüklerini zamanında yerine getirmemesinden kaynaklanan zararlarının karşılanmasına ve haksız yere sözleşmenin feshedilmesinden kaynaklanan zararlarının giderilmesini istemeye hakkı vardır. Bunlar da ancak tazminat hakkının kullanılmasıyla elde edilebilir.

Borçlar Hukukunda yer alan adem-i ifa def'i (karşı tarafın yükümlülüğünü yerine getirmediği def'i) idârî sözleşmelerde asla uygulanamaz. Çünkü sözleşmenin konusu, bir kamu hizmetinin yürütülmesidir. Bu durumda, idâre kendi yükümlülüğünü yerine getirmese bile sözleşmeci kendine düşen yükümlülüklerini yerine getirmek zorundadır. Bunun nedeni, kamu hizmetlerinin kesintiye uğratılmaması düşüncesidir. İdârenin özel hukuk sözleşmelerinin konusu, herhangi bir kamu hizmetinin yürütülmesiyle doğrudan ilişkili ise, bu def'i yine ileri sürülemez.

Sözleşmecinin tazminat hakkı, eğer bir davaya konu olmuşsa ve dava sonucunda idâre aleyhine bir tazminata hükmedilmiş ise, verilen kararların yerine getirilmesi, genel hükümlere tabi olacaktır (Altay, 2004, s.86).

Sözleşmelerde İdârenin Borçları

Sözleşmeci gibi idâre de sözleşmede yüklendiği yükümlülüklerini iyi niyetle ve tam olarak yerine getirmek zorundadır. İdârenin bu genel borcunun dışında bazı özel borçları da olabilir. Örneğin bazı sözleşmelerde idâre, sözleşmeciye arazi sağlamak veya onun lehine kamulaştırma yapmak yükümlülüğü altına girebilir. İkinci olarak, idâre sözleşmecinin malî dengesini korumakla yükümlüdür. Üçüncü olarak, sözleşmecinin yükümlülüklerini yerine getirmesi için gereken kolaylıkları sağlamalıdır. Dördüncü olarak sözleşmenin ücretini, sözleşmede öngörülen biçimde ve zamanında ödemelidir (Gözler, 2006, s.483).

Sözleşmelerde İdâreye Tanına Hak ve Yetkiler

İdâre, imzaladığı sözleşmelerde sözleşmeci karşısında birçok üstün hak ve yetkilerle donatılmıştır (Odyakmaz, 1998, s.150). Bu hak ve yetkilerden bir kısmı idârenin sahip olduğu kamu gücünden, bir kısmı da imzalanan sözleşmenin kendisinden kaynaklanır. İdâreye bu tanınan hak ve yetkiler,

idârî sözleşmelerde artarken, idârenin özel hukuk sözleşmelerinde azalmaktadır. Bu hak ve yetkiler, şöyle sıralanabilir: Denetim ve yönlendirme yetkisi, yaptırım uygulama yetkisi, tek taraflı değişiklik yapma yetkisi, fesih yetkisi.

Denetleme ve Yönlendirme Yetkisi

İdâre istediği zaman sözleşmecinin sözleşme hükümlerine uygun olarak yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetleyebilir ve bu amaçla sözleşmeciden her çeşit bilgi ve belge isteyebilir. İdârenin bu yetkisi, idâre hukukunun genel ilkelerinden kaynaklanmaktadır. Bundan dolayı, sözleşmede öngörülmese bile idârenin sözleşmecinin edim ve yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini idâre her zaman denetleyebilir (Gözler, 2006, s.483).

Yaptırım Uygulama Yetkisi

İdâre, taahhütlerini sözleşmeye uygun bir biçimde ve zamanında yerine getirmeyen sözleşmeciye karşı yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. Bu yetki, özellikle idârî sözleşmeler açısından önem kazanmaktadır. Çünkü, idârenin özel hukuk hükümlerinden kaynaklanan ödemezlik (adem-i ifa) def'i ve adlî mahkemelere başvurarak tazminat isteme hakkı, idârî sözleşmeler için yetersiz kalmaktadır (Gözübüyük-Tan, 1998, s.405). İdârî sözleşmelerin uygulanmaması durumunda yaptırım uygulanmasındaki amaç, uğranılan zararın karşılanması ve kusurlu sözleşmeciyi cezalandırmanın yanında kamu hizmetinin devamlı ve düzgün işlemesini de sağlamaktır.

İdârenin sözleşmeciye uygulayabileceği yaptırımlar; parasal yaptırımlar, zorlayıcı yaptırımlar ve fesih yaptırımı olmak üzere gruplandırılmaktadır (Gözler, 2006, s.484).

İdâre, sözleşmecinin bazı kusurlu davranışları karşısında bazı parasal yaptırımlar uygulayabilir. Bu tür yaptırımlar, cezai şart, tazminat, teminatı gelir kaydetmektir.

Bazı durumlarda, kamu hizmetlerinin sürekli ve düzgün bir biçimde yürütülmesi açısından sözleşmede öngörülen edimi yerine getirmeyen veya ağır biçimde aksatan sözleşmeciye parasal yaptırımlar yetersiz kalabilir. Bu gibi durumlarda, idâre zorlayıcı yaptırımlara başvurur. Bu zorlayıcı yaptırımlar; idârî sözleşmenin konusunu emanete çevirme, geçici el koyma, gıyaben satın alma, gıyaben yerine getirme olarak sayılabilir.

Sözleşmecinin çok ağır bir kusurlu davranışı sonucunda, idâre sözleşmeyi bir yaptırım olarak tek taraflı olarak feshedebilir (Gözübüyük-Tan, 1998, s.409). İdârî sözleşme türlerinden imtiyaz sözleşmelerinin feshine, imtiyazın düşmesi denir. Ancak, imtiyaz sözleşmelerinin feshine idâre tek taraflı olarak karar veremez. Buna, idârenin başvurusu üzerine, hâkim veya hakem karar verir.

Sözleşmecinin ağır kusurundan dolayı idâreye tanınan fesih yetkisi, sadece idârî sözleşmeler için değil, ihâle sürecinde imzalanan özel hukuk sözleşmelerinde de geçerlidir. Nitekim 4735 sayılı Kamu İhale Kanunun bazı hükümleri, idâreye fesih yetkisini vermektedir.

Tek Yanlı Değişiklik Yapma Yetkisi

Özel hukuk sözleşmeleri, ancak tarafların karşılıklı rızalarıyla değiştirilebilir. Buna "sözleşmelerin hükümlerinde değişiklik yapma özgürlüğü" denmektedir (Ayan, 2005, s.11; Ataay, 1975, s.232-233). Fakat kural olarak özel hukuk sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinde tek taraflı olarak değişiklik yapamazlar. Buna da **"ahde vefa ilkesi"** denmektedir.

İdâre hukukunda ise idârî sözleşmelerin tek yanlı olarak idâre tarafından değiştirilebileceği kabul edilmektedir. İdârî sözleşmelerde idâreye tek yanlı olarak değişiklik yapma yetkisinin tanınmasının nedeni, kamu hizmetlerinin değişkenliği ve günün koşullarına uyarlanmasının zorunlu olmasıdır. Ancak idâreye tanınan bu yetkinin kullanılmasının bazı koşulları bulunmaktadır. Bu koşullardan birincisi, değişikliklerin sözleşmenin malî hükümlerine ve süresine ilişkin olmamasıdır. İkincisi, değişikliğin sözleşmenin özüne dokunmamasıdır. Üçüncüsü, yapılan değişiklikten sonra sözleşmecinin uğradığı bir zarar varsa idâre tarafından karşılanmasıdır. Bu koşullar bir arada değerlendirildiğinde, idârî sözleşmelerin ancak genel düzenleyici hükümlerinde, kamu hizmetlerinin değişkenliği ve uyarlanabilirliği niteliklerinin gerekli kılması durumunda yapılabileceği sonucu çıkmaktadır. Örneğin, idâre tramvay kamu hizmeti imtiyazında sefer sayısını tek yanlı olarak artırabilir (Gözler, 2006, s.486).

Türkiye'de, ihale süreci sonunda imzalanan sözleşmeler idârenin özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilmektedir. Örneğin, 4735 sayılı Kanunun

4. maddesi tarafların eşit haklara sahip olacağını, 36. maddesi de bu kanunda hüküm bulunmayan durumlarda Borçlar Kanunu hükümlerinin uygulanacağını hüküm altına almıştır. Dolayısıyla, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kapsamında imzalanan sözleşmeler, kural olarak idârenin özel hukuk sözleşmeleri arasında sayılacaktır. Özel hukuk sözleşmelerinde değişiklik yapma, bütün tarafların karşılıklı rızalarına bırakılmıştır. Fakat 4735 sayılı Kanunun 7. maddesinin (s) bendinde, bu Kanun kapsamında imzalanacak sözleşmelere, sözleşmede değişiklik yapılma şartlarına ilişkin hüküm konulması öngörülmektedir. Bu bendin hükmüne göre, bu Kanun kapsamında imzalanan özel hukuk sözleşmelerine değişiklik yapılma şartı konulması koşuluyla, idâre tek yanlı olarak değişiklik yapabilecektir. Ancak bu durumda idâreye tanınan tek yanlı değişiklik yapma yetkisinin kaynağı, kamu hizmetinin gereklerinden kaynaklanan kamu gücünün kullanılması değil, sözleşmenin kendisi olacaktır.

Hizmet Yararına Fesih Yetkisi

Hizmet yararına fesih, sözleşmecinin kusurlu davranışından kaynaklanan **yaptırım niteliğindeki fesihten** farklıdır. Bu tür fesih yetkisine, sözleşmecinin hiçbir kusuru olmasa bile idâre sahiptir. Ancak hizmet yararına fesih yetkisi, idârenin özel hukuk hükümlerine göre imzaladığı sözleşmelerde kullanılamaz. Çünkü bu tür sözleşmelerde tarafların eşitliği ilkesi geçerlidir.

Hizmet yararına fesih yetkisi, ancak idârî sözleşmelerde kullanılabilir. İdâre bu yetkiye, kamu hizmetlerinin gerekleri nedeniyle sahiptir. Bu yetki mutlaka kamu yararına kullanılmalıdır.

Hizmet yararına fesih yetkisinin özellikleri şunlardır (Gözler, 2006, s.488): Bu yetki, bütün idârî sözleşmelerde geçerli olan genel bir yetkidir. Hizmet yararına fesih, kamu düzenine ilişkindir. Sözleşmede öngörülmesine gerek yoktur. Hizmet yararına fesih durumunda sözleşmecinin tazminat isteme hakkı vardır.

Hizmet yararına fesih yetkisinin kullanılmasının özel bir türü, rachatdır. İmtiyaza konu olan kamu hizmeti işletmesinin, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesindeki öngörülen koşullar çerçevesinde idâre tarafından satın alınmasına **rachat** denmektedir. İmtiyaz sözleşmesinde öngörülen süre bitmeden, imtiyaz tüm işletmesiyle birlikte bedeli karşılığında idâre tarafından satın alınarak imtiyaza son verilir (Gözübüyük-Tan, 1998, s.409; Odyakmaz, 1998, s.150,172). İmtiyazın satın alınması, idârenin kamu hizmetinin aslî sahibi ve sorumlusu olmasından kaynaklanan bir yetkidir. Ancak idâre, imtiyazı satın alma yoluna başvurup imtiyaz sözleşmesini tek yanlı olarak fesih ettiği zaman, imtiyaz sahibinin işletmeden beklediği normal kazanç ve kârları da tazmin etmek zorunda kalır (Gözler, 2006, s.487-488)

SONRADAN GELİŞEN DURUMLARIN İDÂRENİN SÖZLEŞMELERİNİN UYGULANMASINA ETKİLERİ

İmzalandıkları sırada var olmayan bazı durumlar veya olaylar, sözleşmeler uygulanırken sonradan ortaya çıkabilirler. Bu sonradan ortaya çıkan olaylar veya durumlar nedeniyle, idârenin imzaladığı sözleşmelerin hükümlerinin yerine getirilmesi zorlaşabilir veya imkânsız hale gelebilir. Bu yeni durum veya olaylar, sözleşmenin taraflarının borç ve yükümlülüklerini ya tamamen veya kısmen ortadan kaldırır ya da en azından bir tarafa yeni yükümlülükler yükler.

İdârenin imzaladığı sözleşmelerin uygulanmasını etkileyen yeni olay veya durumlar, mücbir sebep, fait du prince ve öngörülemezlik durumlarıdır.

Mücbir Sebep

Tarafların irâdesi dışında ortaya çıkan, önceden öngörülmesi ve önlenmesi mümkün olmayan, sözleşmenin yerine getirilmesini engelleyen dış kaynaklı olaylara **mücbir sebep** denmektedir. Mücbir sebebe, **zorlayıcı neden** de denmektedir (Gözübüyük-Tan, 1999, s.723). Mücbir sebebe örnek olarak, doğal afetler, yasal grevler, savaş ve seferberlik gibi durumlar örnek olarak gösterilebilir.

dikkat

Mücbir sebebin tanımı konusunda bakınız. Danıştay 4. Dairesi, Esas.1995/6883, Karar.1996/2698, Danıştay Dergisi, S.92, s.420.

Mücbir sebeplerin varlığı, hem idâreyi hem de sözleşmeciyi, sözleşmeyi yerine getirme borcundan kurtarır. Bir başka deyişle, mücbir sebep nedeniyle yükümlülüğünü yerine getirmeyen taraftan karşı taraf tazminat isteyemez.

Mücbir sebebin varlığı idârenin her türlü sözleşmesi için sonuç doğurur. Ancak 4735 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında imzalanan özel hukuk sözleşmeleri açısından hangi durumların mücbir sebep sayılacağı aynı Yasanın 10. maddesinde hüküm altına alınmıştır.

Fait Du Prince

İdârî sözleşmenin koşullarının, idârenin sözleşme yapma yetkisi dışındaki başka bir yetkisine dayanarak aldığı karar veya yaptığı işlemleriyle özel şirket aleyhine ağırlaşmasıdır. Özel şirketin bu ağırlaşma nedeniyle uğradığı zararının karşılanması için kullanılan ilkeye **"fait du prince"** ilkesi denir. "Fedöprens" şeklinde telaffuz edilen "Fait du prince" tamlaması "egemen olgusu", "kamu gücü olgusu" ve kamu gücü eylemi olarak Türkçe 'ye çevrilmiştir (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.258).

Örneğin, sözleşmenin tarafı olan özel hukuk kişisi olan şirketin kullandığı bir hammadde üzerine konan yeni vergi, işçi asgari ücretlerinde ve sosyal sigorta primlerinde, sözleşmenin diğer tarafı olan idâre eliyle yapılan artışlar nedeniyle mâlî denge bozulur. Bu durumda idâre, özel şirketin zararını gidermekle yükümlüdür. Çünkü böyle durumlarda "idârî bilinmeyen nedenle" sözleşmenin dengesi bozulmuş olur.

Buna karşılık, sözleşmede taraf olmayan bir idârenin kararı ile yapılması gereken zorunlu ödemeler ve benzeri durumlarda "Fait du Prince" uygulanamaz. Şayet şartları varsa "imprevision (öngörülemezlik teorisi)" ilkesi uygulanır.

Öngörülemezlik

Kamu hizmetini sözleşmeyle yürüten özel hukuk kişisinin kullandığı hammadde veya diğer girdilerde, sözleşmenin karşı tarafı olan idâreden kaynaklanmayan aşırı derecedeki artış nedeniyle hizmetin artık yürütülemez duruma gelmesinden dolayı, özel hukuk kişisinin uğradığı zararların belirli ölçüde idâre tarafından giderilmesini sağlayan ilkeye, **öngörülemezlik (imprevision) ilkesi** denmektedir. Bu ilke veya kuramın uygulanabilmesi

için, olağanüstü ve ayrık bir durumun olması, bunun önceden düşünülmesinin mümkün olmaması ve kamu hizmetini yürüten özel hukuk kişisinin gelirinde normal bir azalma değil, o faaliyeti sürdüremez hale gelmesi gerekir.

Öngörülemezlik kuramına göre idârenin, sözleşmenin karşı tarafı olan özel hukuk kişisinin zararını karşılayabilmesi için, mücbir sebep veya önlenemeyen durumda olduğu gibi mutlak bir imkânsızlık değil, ekonomik imkânsızlık söz konusu olacaktır. Öngörülemezlik kuramı gereğince, idârenin karşı tarafa yapacağı yardım, geçici niteliktedir (Odyakmaz, 1998, s.168-169; Özay, 1996, s.260-262).

İmprevision İlkesi
Sözleşmenin taraflarının iradesinden bağımsız olarak ortaya çıkan, sözleşmenin yapıldığı zamanda öngörülemeyen olaylar sebebiyle, sözleşmecinin olağandışı şekilde ağırlaşan yükünün bir kısmının idâre tarafından karşılanmasını ifade eden ilkedir.

Eğer idârenin karşı tarafa yapacağı geçici nitelikteki yardım konusunda taraflar anlaşamazlarsa, başvuru üzerine idârî yargı yeri yardımın miktarını kararlaştıracaktır. Ancak öngörülemezlik (umulmayan hal) ilkesi, sadece idârî sözleşmeler açısından değil, idârenin özel hukuk sözleşmeleri açısından de geçerli bir ilkedir. Gerçekten, sözleşme yapılırken idârenin ve sözleşmecinin öngöremediği nedenlerin ortaya çıkması sonucu, edimler arasında aşırı bir dengesizlik ortaya çıkabilir. Edimin sözleşmenin yapıldığı sıradaki biçimiyle yerine getirilmesi, sözleşmecinin ekonomik olarak yıkımına neden olabilir. Örneğin Kamu İhale Kanunu çerçevesinde yapılmış olan bir yapım sözleşmesinin, çok yüksek oranlı bir kur ayarlaması nedeniyle idârenin veya karşı tarafın edimini ekonomik yıkım haline getirebilir. Bu gibi durumlarda, sözleşmenin gözden geçirilip yeni şartlara uyarlanması gerekir. Bunu taraflar dürüstlük kuralı çerçevesi içerisinde yapamazlarsa, uyarlamayı yapması için adlî yargı yerlerine başvurulmalıdır (Ayan, 2005, s.189).

Öğrenme Çıktısı

4 Sonradan gelişen durumların idârenin sözleşmelerinin uygulanmasına etkisini özetleyebilme

Araştır 4	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Fait Du Prince kavramını araştırınız.	Öngörülemezlik ilkesiyle, sözleşmecinin tazminat hakkını ilişkilendiriniz.	Aaa Yaşanan bir doğal felaket nedeniyle, idârenin taraf olduğu sözleşmeden kaynaklanan borçlarından kurulup kurtulamayacağını anlatınız.

İDÂRENİN SÖZLEŞMELERİNİN SONA ERMESİ

İdârenin imzaladığı sözleşmeler iki biçimde sona ermektedir. Bunlardan birincisi normal sona ermedir. Diğeri de zamanından önce sona erme yani fesihtir.

Normal Sona Erme

Normal sona erme, sürenin dolması ve sözleşme konusu edimin yerine getirilmesi biçiminde olur.

Sürenin Dolması

Bazı idârî sözleşmeler, özellikle kamu hizmetlerinin özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesi konusunda yapılan idârî sözleşmeler, sözleşmede öngörülen sürenin dolmasıyla sona erer. Örneğin kamu

hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde öngörülen sürenin dolmasıyla sözleşme sona erer ve kamu hizmeti tesisi kendiliğinden ve zorunlu olarak idârenin mal varlığına geçer.

Edimin Yerine Getirilmesi

Belirli bir mal alım sözleşmeleri, hizmet alımı sözleşmeleri veya yapım sözleşmeleri, sözleşme konusu edimin sözleşmeci tarafından yerine getirilmesiyle sona ererler. Ancak bu tür sözleşmeler, idârenin özel hukuk sözleşmeleridir.

Fesih

İdârenin yaptığı sözleşmelerin zamanından önce sona erdirilmesine **fesih** denir. Üç türlü fesih olabilir: Tarafların karşılıklı anlaşmasıyla fesih, idâre tarafından tek yanlı olarak fesih ve mahkeme kararıyla fesih.

Tarafların Anlaşmasıyla Fesih

İdârenin sözleşmeleri, tarafların karşılıklı irâdelerinin uyuşması ile sona erebilir. Bu tür feshe, tarafların anlaşmasıyla fesih denmektedir. Bu durumda idârenin sözleşmelerinin sona ermesine ilişkin hüküm ve sonuçlar da tarafların karşılıklı anlaşmasıyla düzenlenir (Gözler, 2006, s.496). Ancak, ihale sonucu imzalanan sözleşmeler karşılıklı feshedilirken, ilgili yasa hükümleri de göz önünde tutulmalıdır.

İdâre Tarafından Tek Yanlı Fesih

İdâre, bazı durumlarda imzaladığı sözleşmeleri tek yanlı olarak feshedebilir. Bu durumlar, sözleşmecinin kusuru nedeniyle fesih ve hizmet yararına fesihtir.

Sözleşmecinin Kusuru Nedeniyle Fesih

Sözleşmecinin yüklendiği edimi yerine getirirken ağır kusur işlemesi durumunda, bir yaptırım olarak idâre sözleşmeyi tek yanlı olarak feshedebilir. Böyle bir durumda idârenin fesih için yargıya başvurması gerekmez. Ancak sözleşmeci, idârenin bu fesihte haksız olduğunu ileri sürerek idâre aleyhine tazminat davası açabilir (Gözler, 2006, s.497).

İdâre, bu tür fesih yetkisini, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri dışında, hem özel hukuk sözleşmelerinde hem de idârî sözleşmelerinde kullanabilir.

Hizmet Yararına Fesih

İdâre, imzaladığı idârî sözleşmeleri, sözleşmecinin kusuru olmasa bile kamu yararının gerektirdiği durumlarda, tek yanlı olarak her zaman feshedebilir. Bu tür feshe **hizmet yararına fesih** denir. Ancak idâre bu tür fesih yetkisini kullandığı zaman, sözleşmecinin tazminat isteme hakkı doğar. Bu tazminat, sözleşmecinin fesih nedeniyle uğradığı zararları ve mahrum kaldığı kârı kapsar (Akyılmaz-Sezginer, 2001, s.98; Odyakmaz, 1998 s.151). İdâre hizmet yararına fesih yetkisini, özel hukuk sözleşmelerinde kullanamaz.

Hizmet Yararına Fesih
İdârenin sözleşmeyi kamu yararına tek yanlı olarak sona erdirmesine "hizmet yararına fesih" denmektedir.

Yaptırım Niteliğinde Fesih
Sözleşmenin uygulanmasında karşı tarafın ağır kusurunun söz konusu olduğu durumlarda idâre bir yaptırım olarak sözleşmeyi tek yanlı sona erdirebilir. Buna "yaptırım niteliğinde fesih" denmektedir.

Mahkeme Kararıyla Fesih

İdârenin sözleşmeleri, idârenin veya sözleşmecinin talebi üzerine mahkeme kararıyla sona erdirilebilir. Bu duruma, mahkeme kararıyla fesih denir.

Sözleşmecinin kusurlu davranışı nedeniyle kendi edimini yerine getirememesi durumunda, idâre

tek yanlı sözleşmeleri feshedebileceği gibi, mahkemeye başvurarak sözleşmenin sona erdirilmesini de isteyebilirler. Sözleşmeci özel kişi de, idârenin ağır kusuru varsa veya idârenin tek yanlı olarak yaptığı değişiklikler belirli bir sınırı geçmiş ise mahkemeye başvurup sözleşmenin feshini isteyebilir (Gözler, 2006, s.497).

Öğrenme Çıktısı

5 İdârenin sözleşmelerinin sona ermesini özetleyebilme

Araştır 5	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
İdârenin, imzaladığı sözleşmeleri tek yanlı olarak feshedebilmesinin koşullarını araştırınız.	Mahkeme kararıyla fesih ile tarafların dava hakkını ilişkilendirin.	İdârenin taraf olduğu sözleşmelerin sona erme nedenlerini anlatınız.

İDÂRENİN SÖZLEŞMELERİNDEN KAYNAKLANAN DAVALAR

İdârenin imzaladığı sözleşmeler, tabi olduğu hukuk dalına göre iki gruba ayrılmaktadır: İdârenin özel hukuk sözleşmesi ve idârî sözleşmeler. Dolayısıyla, idârenin sözleşmelerinden kaynaklanan davaları da bu sözleşme gruplarına göre ayrı ayrı incelemekte yarar vardır.

İdârenin Özel Hukuk Sözleşmelerinden Kaynaklanan Davalar

İdârenin özel hukuk sözleşmelerinin akdî hükümlerinden kaynaklanan davalar, adlî yargıda çözülecektir. Çünkü idârenin özel hukuk sözleşmelerinin akdî hükümleri açısından taraflar arasında eşitlik söz konusudur.

İdârenin özel hukuk sözleşmelerinin imzalanmasından önce izlenmesi gereken idârî usuller çerçevesinde yapılan ve sözleşmeden ayrılabilen işlemlerden kaynaklanan davalar ise idârî yargıda açılacaktır (Gözübüyük-Tan, 1998, s.413-415; Özay, 1996, s.420).

Özellikle, idârenin özel hukuk sözleşmelerinden önce yapılan ve sözleşmeden ayrılabilen işlemlere karşı örneğin ihale sürecindeki idârî işlemlere karşı açılan iptal davası sonucunda iptal kararı verilmişse, bu durumun imzalanan sözleşmenin geçerliliğine olumsuz etkisi olmaz. Çünkü sözleşmeler tarafların karşılıklı irâde açıklamalarıyla oluşmaktadır. Bu gibi durumlarda yapılması gerekenleri idâre ile sözleşmeci birlikte kararlaştırırlar. Bu durumda üç şey yapılabilir: Birincisi, idâre iptal edilen veya yürütülmesi durdurulan ayrılabilir işlemin yerine hukuka uygun yenisini yapabilir. İkincisi, iyi niyetli olan sözleşmecinin zararını idâre tazmin ederek sözleşmeyi fesih edebilir. Üçüncüsü taraflar adlî yargıya başvurarak sözleşmenin fesih edilmesini isteyebilirler.

İdâri Sözleşmelerden Kaynaklanan Davalar

İdârî sözleşmelerden kaynaklanan davaların görüm ve çözümü konusunda üç olasılık vardır. Bunlardan birincisi tam yargı davalarıdır. İkincisi iptal davalarıdır. Üçüncüsü de tahkim yoludur.

İdâri Sözleşmelerden Kaynaklanan Tam Yargı Davaları

İdârî sözleşmelerden kaynaklanan davalar kural olarak idârî yargıda çözülür. Davalar, ister sözleşme öncesi yapılan ve ayrılabilir idârî işlemlerden kaynaklanan davalar olsun isterse sözleşmenin düzenleyici veya akdî nitelikteki hükümlerinden kaynaklanan davalar olsun, fark etmez.

İdârî sözleşmelerin akdî kısmından kaynaklanan uyuşmazlıklar hakkında tarafların açtığı davalar tam yargı davasıdır. İdârî sözleşmelerden kaynaklanan tam yargı davalarını ancak sözleşmenin tarafları açabilirler. Çünkü idârî sözleşmeler sübjektif hukuksal işlemler olmalarından dolayı, üçüncü kişilerin haklarına zarar veremezler. Dolayısıyla da üçüncü kişiler idârî sözleşmelere karşı **tam yargı davası** açamazlar. Ancak, idârî sözleşmelerin konusu olan kamu hizmeti iyi yürütülmüyorsa ve bundan üçüncü kişilerin hakları zarar görmüşse, hizmet kusuruna dayanarak sözleşmeyi imzalayan idâreye karşı tam yargı davası açabilirler (Gözübüyük-Tan, 1998, s.840). Çünkü sözleşmenin konusu olan kamu hizmetinin sunulması konusunda asıl sorumlu sözleşmeyi imzalayan idâredir.

Tam Yargı Davaları

Tam yargı davaları, İdârî Yargılama Usulü Kanununun 2/b. sinde, idârî eylem veya işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan davalar olarak tanımlanmıştır.

İdârî sözleşmelerden kaynaklanan tam yargı davalarında idârî yargı yeri, iptal etme ve idâreye emir verme dışında her türlü kararı (butlan, fesih, tazminat vs.) verebilir.

Tam yargı davası ile idâre hukuku alanında ihlal edilmiş bir hakkın yerine getirilmesi veya uğranılan zararın giderilmesi sağlanır. Tam yargı davasında davacı bir hakkın yerine getirilmesini, bir hakka yapılan tecavüzün durdurulmasını ya da uğradığı zararın giderilmesini isteyebilir. Bundan dolayı, dava sonunda idârenin bir edimde bulunup bulunmayacağı kararlaştırılır. Tam yargı davası, sübjektif bir hakkın ihlal edilmesi nedeniyle açıldığı için davanın sonucunda verilen karardan sadece davanın taraflar ı etkilenir.

İdâri Sözleşmelerden Kaynaklanan İptal Davaları

Kural olarak idârî sözleşmelere karşı iptal davası açılamaz. Bunun birkaç istisnası vardır.

Birinci istisna, sözleşme yapılmadan önce idârenin yaptığı sözleşmeye hazırlık işlemleri, ayrılabilir işlem niteliğinde olduğundan dolayı **iptal davası**na konu edilebilir (Çalışkan, 2005, s.179-199). Ancak buradaki ayrılabilir işlemler de iki türlüdür. Birinci tür **ayrılabilir işlemler,** sözleşmenin yapılmasına ilişkindir ve bu tür ayrılabilir işlemlere karşı, sözleşmeci ve üçüncü kişiler iptal davası açabilirler. İkinci tür ayrılabilir işlemler ise, sözleşmenin uygulanmasına ilişkindir. Bu tür ayrılabilir işlemlere karşı sadece üçüncü kişiler iptal davası açabilirler. İdârî sözleşmeden ayrılabilen işlemlerin iptal edilmesi, sözleşmenin geçerliliğini etkilemez (Gözübüyük-Tan, 1998, s.406). Çünkü sözleşmenin oluşumu, idârenin tek taraflı irâdesiyle değil, idâre ve sözleşmecinin karşılıklı uyuşan irâdeleriyle gerçekleşir. Ayrılabilir işlemin iptalinden sonra yapılması gerekenleri, idâre ve sözleşmeci birlikte kararlaştırmalıdırlar. Bu durumda dört şey yapılabilir: Birincisi, idâre iptal edilen ayrılabilir işlemin yerine hukuka uygun bir ayrılabilir işlem yapabilir. İkincisi, iyi niyetli olan sözleşmecinin zararını tazmin ederek sözleşmeyi tek yanlı olarak feshedebilir. Üçüncüsü, idâre veya sözleşmeci, idârî yargıya başvurarak sözleşmenin feshedilmesini isteyebilirler (Gözler, 2006, s.503). Dördüncüsü, idâre ve karşı taraf anlaşarak sözleşmeyi feshedebilirler.

İptal Davaları

İdârî yargıda iptal davaları, idârî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan davalardır.

Ayrılabilir İşlem Teorisi
Ayrılabilir işlem teorisine göre, birden çok işlemden oluşan bir süreçte, işlemlerden her birinin nihai işlemden ayrı, ondan bağımsız bir kimliği veya etkisi var ise, iptal davasının konusunu oluşturmak bakımından, içinde bulunduğu idârî süreçten ayrılarak iptal davasına konu olabilecekleri kabul edilmektedir.

İkinci istisna, sözleşmenin düzenleyici hükümlerine karşı açılan iptal davalarıdır. Üçüncü istisna, sözleşmeli kamu görevlisi çalıştırmak için yapılan idârî hizmet sözleşmeleridir. Bu tür sözleşmelerin hem akdî hükümlerine, hem düzenleyici hükümlerine hem de sözleşme yapılmadan önce idârenin yapması gereken hazırlık işlemlerine karşı iptal davası açılabilir.

Son istisna ise, idârî sözleşmelere karşı iptal davasının açılabileceğine ilişkin bir yasa hükmünün bulunmasıdır (Gözler, 2006 s.502).

dikkat
İdârî sözleşmelere karşı açılabilecek iptal davaları konusunda bakınız. Danıştay 10. Dairesi, Esas.1991/1, Karar.1993/1752, Danıştay Dergisi, S. 88, s.463-465.

İdâri Sözleşmelerden Kaynaklanan Uyuşmazlıklar İçin Tahkim Yolu

Tahkim özellikle özel hukuk işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümü konusunda, tarafların görevlendirdiği kişiler tarafından uyuşmazlıkların çözülmesi yöntemidir. Nitekim idârî kuruluşlar arasında çıkan özel hukuk anlaşmazlıkları da 3533 sayılı Yasa gereğince tahkimle çözülmektedir (Gözübüyük-Tan, 1999, s.384).

İdârî sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde kural olarak tahkim yoluna gidilemez. Ancak Anayasamızda 1999 yılında yapılan değişiklikle, kamu imtiyazı sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümü için, millî ve milletlerarası tahkim yoluna başvurabilmenin yolu açılmıştır.

Tahkim
Tahkim, tarafların aralarındaki mevcut veya muhtemel bir uyuşmazlığın hakemlerce çözümlenmesi için yaptıkları bir anlaşmadır. Devlet tarafından denetlenen, kararları kesin hüküm oluşturan ve tıpkı mahkeme kararları gibi icra edilebilen özel bir yargı faaliyetidir.

Öğrenme Çıktısı

6 İdârenin sözleşmelerinden kaynaklanan davaları özetleyebilme

Araştır 6	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
İdârenin özel hukuk sözleşmesi imzalaması nedeniyle açacağı davaları araştırınız.	İhaleden kaynaklanan uyuşmazlıkların giderilmesi ile iptal davalarını ilişkilendiriniz.	Kamu hizmeti imtiyazı sözleşmelerinde tahkim yoluna başvurmayı anlatınız.

Araştırmalarla İlişkilendir

"Dava, önceki ödeme döneminde tahsil edilen taksit fazlası miktarların daha sonraki bir ödeme döneminde tahsil edilecek taksit miktarlarından mahsup edilmesi yönteminin iptaline ve söz konusu taksit fazlası miktarların tahsil edildiği dönemin ana borcundan mahsup edilmek suretiyle yeni ana borç miktarının tespitine karar verilmesi istemiyle açılmış olup; esasen uyuşmazlık, davalı idâre ile davacı arasında akdedilen konut satış sözleşmesinin satış bedeli ve ödeme şeklini düzenleyen hükümlerinin yorumlanması ve uygulanmasından doğmuş bulunmaktadır.

İdâre hukuku ilkeleri ve Danıştay'ın yerleşik içtihatlarına göre, idârî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları ile 2577 sayılı Yasanın 2/1-c.maddesine göre, genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idârî sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaların görüm ve çözümü idârî yargı yerlerine ait bulunmaktadır. Dolayısıyla, idâre mahkemesinin bir iptal davasına bakabilmesi için ortada ya idârenin idâre hukuku alanında tesis etmiş olduğu bir idârî işlem bulunmalı ya da bir idârî sözleşme mevcut olmalıdır.

İdârî işlem ve sözleşmelerde, idârelerin tek yanlı iradeleriyle işlem veya sözleşmelerin konularını ve koşullarını belirlemeleri asıl olup, özel hukuk sözleşmelerinde ise, taraflar karşılıklı ve birbirine uygun, serbest irade beyanlarıyla belirlenen konularda kendilerini hukuken bağlamaktadırlar. İdârî sözleşmelerde, taraflara tanınan olağan haklar dışında kamu gücünü kullanan idârelerin ayrıcalıklı üstün hak ve yetkileri bulunması gerekmektedir.

İdârî işlem niteliği taşıyan idârî sözleşmelerin yapılması, uygulanması, yorumlanması ve sona ermesinden çıkacak her türlü uyuşmazlık, idârenin tek yanlı işlemlerinde olduğu gibi idârî yargının görev ve yetki alanına girmektedir.

Uyuşmazlığa konu edilen konut satış sözleşmesinin incelenmesinden, idâreye tek taraflı olarak ayrıcalıklı üstün hak ve yetkiler tanımayan sözleşmenin, yukarıda niteliği belirtilen idârî sözleşmelerden olmadığı; davacı ile davalı idâre arasında ferdi nitelikli alacak-borç ilişkisi doğuran bu sözleşmenin özel hukuk kurallarına göre düzenlendiği anlaşılmaktadır".

Kaynak: Uyuşmazlık Mahkemesi kararı. Karar Tarihi:09.11.1998, Esas Yılı:1998, Esas No:27, Karar Yılı:1998, Karar No:29, Resmi Gazete, Tarih:13.12.1998, Sayı:23552. Bakınız.

http://www.resmigazete.gov.tr/Arşiv-Fihrist-Düstur/10.04.2011.

öğrenme çıktıları ve bölüm özeti

1 İdârenin sözleşmelerinin türlerini özetleyebilme

İdârenin Sözleşmelerinin Türleri

İdârenin yaptığı sözleşmeler, tabi olduğu hukuk dalına göre idârenin özel hukuk sözleşmeleri ve idârî sözleşmeler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İdârenin özel hukuka göre yaptığı sözleşme türleri; kamu ihale sözleşmeleri, abonman sözleşmeleri, 1999'dan itibaren yapılan yap-işlet-devret sözleşmeleri, 2006'dan itibaren yapılan yap-işlet sözleşmeleri ve diğer özel hukuk sözleşmeleridir. İdârî sözleşmelerin klasik türlerini, imtiyaz sözleşmeleri, müşterek emanet sözleşmeleri, iltizam sözleşmeleri, istikraz sözleşmeleri, yeraltı ve yerüstü servetlerin işletilmesine ilişkin sözleşmeler, idârî hizmet sözleşmeleri ve orman işletme sözleşmeleri olarak sayabiliriz. İdârî sözleşmelerin yeni türlerini; elektrik hizmetleriyle ilgili görevlendirme sözleşmesi, otoyollarla ilgili görevlendirme sözleşmesi, 1995-1999 yılları arasında yapılan yap-işlet-devret sözleşmeleri, 1997-2006 yılları arasında yapılan yap-işlet sözleşmeleri ve telekomünikasyon alanındaki görev ve görevlendirme sözleşmeleri olarak saymak mümkündür. İdâre, klasik ve yeni türlerin dışında da idârî sözleşme koşullarını taşıyan değişik isimler altında sözleşme yapabilir.

2 İdârenin sözleşmelerinin bölümlerini özetleyebilme

İdârenin Sözleşmelerinin Bölümleri

İdârenin sözleşmeleri genellikle iki bölümden oluşurlar: Şartname ve anlaşma. İdârenin sözleşmelerinin yapılmasında ve uygulanmasında uyulacak koşulları belirleyen belgeye şartname denmektedir. Anlaşma ise, idâre ile sözleşmeci özel hukuk kişisi arasında imzalanan ve iki tarafın irâdelerinin uyuştuğunu gösteren belirten kısa bir belgedir.

3 İdârenin sözleşmelerinin uygulanmasını özetleyebilme

İdârenin Sözleşmelerinin Uygulanması

İdârenin sözleşmelerinin uygulanması, idârenin ve karşı tarafın sözleşmelerde üstlendikleri yükümlülükleri karşılıklı olarak yerine getirmeleriyle olur. Sözleşmelerin uygulanmasında, bir tarafın yükümlülüğü kendisi için bir borç, karşı taraf için bir hak oluşturur. Dolayısıyla, sözleşmelerin uygulanması demek, tarafların borçlarını ve yükümlülüklerini karşılıklı olarak yerine getirmeleri demektir. Bu açılardan idârenin özel hukuk sözleşmeleri ile idârî sözleşmeler arasında bir fark yoktur.

İdârenin sözleşmelerinde sözleşmecinin borçları; şahsen ifa, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun, tam ve zamanında ifa ve dürüst ifadır. İdârenin imzalamış olduğu sözleşmelerde sözleşmecinin hakları, ücret hakkı ve tazminat hakkıdır. Sözleşmeci gibi idâre de sözleşmede yüklendiği yükümlülüklerini iyi niyetle ve tam olarak yerine getirmek zorundadır. İdâre, sözleşmecinin malî dengesini korumakla yükümlüdür. İdâre, sözleşmecinin yükümlülüklerini yerine getirmesi için gereken kolaylıkları sağlamalıdır ve nihayet idâre, sözleşmenin ücretini, sözleşmede öngörülen biçimde ve zamanında ödemelidir. İdâre, imzaladığı sözleşmelerde sözleşmeci karşısında birçok üstün hak ve yetkilerle donatılmıştır. Bu hak ve yetkiler: Denetim ve yönlendirme yetkisi, yaptırım uygulama yetkisi, tek taraflı değişiklik yapma yetkisi ve fesih yetkisidir.

4 Sonradan gelişen durumların idârenin sözleşmelerinin uygulanmasına etkisini özetleyebilme

Sonradan Gelişen Durumların İdârenin Sözleşmelerinin Uygulanmasına Etkileri

Sonradan ortaya çıkan olaylar veya durumlar nedeniyle, idârenin imzaladığı sözleşmelerin hükümlerinin yerine getirilmesi zorlaşabilir veya imkânsız hale gelebilir. Bu yeni durum veya olaylar, sözleşmenin taraflarının borç ve yükümlülüklerini ya tamamen veya kısmen ortadan kaldırır ya da en azından bir tarafa yeni yükümlülükler yükler. İdârenin imzaladığı sözleşmelerin uygulanmasını etkileyen yeni olay veya durumlar, mücbir sebep, fait du prince ve öngörülemezlik durumlarıdır.

Öğrenme çıktıları ve bölüm özeti

5 İdârenin sözleşmelerinin sona ermesini özetleyebilme

İdârenin Sözleşmelerinin Sona Ermesi

İdârenin imzaladığı sözleşmeler iki biçimde sona ermektedir: Normal sona erme ve zamanından önce sona erme yani fesih. Normal sona erme, sürenin dolması ve sözleşme konusu edimin yerine getirilmesi biçiminde olur. İdârenin yaptığı sözleşmelerin zamanından önce sona erdirilmesine fesih denir. Üç türlü fesih olabilir: Tarafların karşılıklı anlaşmasıyla fesih, idâre tarafından tek yanlı olarak fesih ve mahkeme kararıyla fesih

6 İdârenin sözleşmelerinden kaynaklanan davaları özetleyebilme

İdârenin Sözleşmelerinden Kaynaklanan Davalar

İdârenin özel hukuk sözleşmelerinin akdî hükümlerinden kaynaklanan davalar, adlî yargıda çözülecektir. İdârenin özel hukuk sözleşmelerinin imzalanmasından önce izlenmesi gereken idârî usuller çerçevesinde yapılan ve sözleşmeden ayrılabilen işlemlerden kaynaklanan davalar ise idârî yargıda açılacaktır. İdârî sözleşmelerden kaynaklanan davalar kural olarak idârî yargıda çözülür. Davalar, ister sözleşme öncesi yapılan ve ayrılabilir idârî işlemlerden kaynaklanan davalar olsun isterse sözleşmenin düzenleyici veya akdî nitelikteki hükümlerinden kaynaklanan davalar olsun, fark etmez. İdârî sözleşmelerden kaynaklanan davaların çözümü konusunda üç olasılık vardır: Tam yargı davaları, iptal davaları ve tahkim yolu.

1 Aşağıdakilerden hangisi idârenin özel hukuk sözleşmelerinin özelliklerinden biri **değildir?**

A. Özel hukuk hükümlerine tabi olması
B. Eşitlik ilkesinin geçerli olması
C. Sözleşmenin yapımından önceki aşamasında idârenin tek yanlı irâde açıklamayla yaptığı işlemlerden kaynaklanan davaların idârî yargıda çözümlenmesi
D. Sözleşme yapıldıktan sonra çıkan uyuşmalılarının adlî yargıda çözümlenmesi
E. Sözleşme yapıldıktan sonra idâreye üstünlük ve ayrıcalıklar tanınması

2 Devlet veya diğer kamu tüzel kişilerinin, özel kişilerden ödünç para almak için imzaladıkları sözleşmelere verilen ad aşağıdakilerden hangisidir?

A. İmtiyaz sözleşmeleri
B. İltizam sözleşmeleri
C. Kamu istikraz sözleşmeleri
D. Abonman sözleşmeleri
E. Müşterek emanet sözleşmeleri

3 Aşağıdakilerden hangisi sözleşmelerde idâreye tanınan hak ve yetkilerden biri **değildir?**

A. Denetleme ve yönlendirme yetkisi
B. Dürüst ifa yetkisi
C. Tek yanlı değişiklik yapma yetkisi
D. Hizmet yararına fesih yetkisi
E. Yaptırım uygulama yetkisi

4 Aşağıdakilerden hangisi idârenin sözleşmelerinin sona erme nedenlerinden biri **değildir?**

A. Sürenin dolması
B. Yaptırım uygulanması
C. Tarafların anlaşmasıyla fesih
D. İdâre tarafından tek yanlı fesih
E. Edimin yerine getirilmesi

5 Tarafların irâdesi dışında ortaya çıkan, önceden öngörülmesi ve önlenmesi mümkün olmayan, sözleşmenin yerine getirilmesini engelleyen dış kaynaklı olaylara verilen ad aşağıdakilerden hangisidir?

A. Sosyal risk
B. Fait du prince
C. Fesih
D. Mücbir sebep
E. İlliyet bağı

6 Aşağıdakilerden hangisi idârî sözleşmelerden biri **değildir?**

A. İdârenin alım-satım sözleşmeleri
B. İdârî hizmet sözleşmeleri
C. Kamu istikraz sözleşmeleri
D. Müşterek emanet sözleşmeleri
E. İltizam sözleşmeleri

7 Devlet adına kamu hizmeti imtiyazı verme yetkisi aşağıdakilerden hangisine aittir?

A. Cumhurbaşkanı'na
B. TBMM'ye
C. Yargıtay'a
D. Vali'ye
E. Danıştay'a

8 Aşağıdakilerden hangisi idârî sözleşmelerin özelliklerinden biri **değildir?**

A. Taraflarından en az birisinin mutlaka idâre olması
B. İdârenin idâre hukuku kurallarına göre sözleşmeyi yapmış olması
C. Taraflar arasındaki uyuşmazlıkların kural olarak adlî yargıda görülmesi
D. Taraflar arasında eşitlik ilkesine yer verilmemesi
E. Sözleşmenin konusunun kural olarak bir kamu hizmetiyle ilgili bir konu olması

9 Aşağıdakilerden hangisi hizmet yararına fesih yetkisinin özelliklerinden biri **değildir?**

A. Bu yetki, bütün idârî sözleşmelerde geçerli olan genel bir yetkidir.
B. Hizmet yararına fesih, kamu düzenine ilişkindir.
C. Hizmet yararına fesih durumunda sözleşmecinin tazminat isteme hakkı vardır.
D. Hizmet yararına fesih yetkisinin kullanılmasının özel bir türü rachatdır.
E. İdâre, sözleşmecinin bazı kusurlu davranışları karşısında bazı parasal yaptırımlar uygulayabilir.

10 Aşağıdakilerden hangisi müşterek emanet usulü sözleşmesinin tanımıdır?

A. Bir kamu hizmetinin önceden kararlaştırılan belli bir bedel karşılığı özel hukuk kişisi tarafından, kendi adına yürütülmesidir.
B. Bir kamu hizmetinin, kâr ve zararı özel hukuk kişisine ait olmak üzere ve hizmet bedelinin hizmetten yararlananlardan alınmak koşuluyla gördürülmesidir.
C. Bir kamu hizmetinin Özel hukuk kişilerine verilen ruhsat ile yürütmesidir.
D. Bir kamu hizmetinin kar ve zararı idâreye ait olmak üzere ve özel hukuk kişisine gelir üzerinden bir pay verilmek suretiyle gördürülmesidir.
E. Bir kamu hizmetinin işçi statüsünde olmayan kamu görevlileri eliyle yürütülmesidir.

1. E	Yanıtınız yanlış ise "İdârenin Özel Hukuk Sözleşmeleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. C	Yanıtınız yanlış ise , "İdârenin İdârî Sözleşmeleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. B	Yanıtınız yanlış ise "Sözleşmelerde İdâreye Tanınan Hak ve Yetkiler" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. B	Yanıtınız yanlış ise "İdârenin Sözleşmelerinin Sona Ermesi" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. D	Yanıtınız yanlış ise "Sonradan Gelişen Durumların İdârenin İmzaladığı Sözleşmelerin Uygulanmasına Etkileri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
6. A	Yanıtınız yanlış ise "İdârî Sözleşmelerin Türleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
7. A	Yanıtınız yanlış ise "İdârenin İdârî Sözleşmeleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
8. C	Yanıtınız yanlış ise "İdârî Sözleşmelerin Özellikleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
9. E	Yanıtınız yanlış ise , "Fesih" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
10. D	Yanıtınız yanlış ise "İdârenin İdârî Sözleşmeleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.

5 Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 1

İdârî sözleşmelerin özellikleri şunlardır: İdâre hukuku hükümlerine tabi olmaları, idâreye üstünlük ve ayrıcalıklar tanınması, konusunun, kamu hizmetlerine ilişkin bir konu olması, taraflardan birisinin idâre olması, bazen yasayla idârî sözleşme olarak belirlenmesi, uyuşmazlıkların idârî yargıda çözümlenmesi.

Araştır 2

Şartnameler iki türlü hüküm taşırlar: Sözleşmenin yapılma sürecine ilişkin hükümler ve sözleşmenin uygulanmasına ilişkin hükümler. Şartnamelerdeki sözleşmenin yapılması sürecine ilişkin hükümler, daima tek yanlı ve genel düzenleyici işlem niteliğindedir. Şartnamelerdeki sözleşmenin uygulanmasına yönelik olan hükümler, sözleşmeler imzalanıncaya kadar düzenleyici işlem niteliğindedir, sözleşme imzalandıktan sonra ise akdî niteliğe bürünürler.

Araştır 3

Sözleşmeci, sözleşmede hangi edimleri taahhüt ettiyse, kural olarak onları bizzat kendisi yerine getirmekle yükümlüdür. Bundan devir yasağı, alt yüklenici kullanma yasağı ve ölüm hâlinde sözleşmenin sona ermesi olmak üzere üç sonuç çıkar. Ancak yasaların izin verdiği ölçüde, bu yasaklar, sözleşmelere hükümler konarak aşılabilmektedir.

Araştır 4

İdârî sözleşmenin koşullarının, idârenin sözleşme yapma yetkisi dışındaki başka bir yetkisine dayanarak aldığı karar veya yaptığı işlemleriyle özel şirket aleyhine ağırlaşmasıdır. Özel şirketin bu ağırlaşma nedeniyle uğradığı zararının karşılanması için kullanılan ilkeye "fait du prince" ilkesi denir

5 Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 5

İdâre, bazı durumlarda imzaladığı sözleşmeleri tek yanlı olarak feshedebilir. Bu durumlar, sözleşmecinin kusuru nedeniyle fesih ve hizmet yararına fesihtir. Sözleşmecinin yüklendiği edimi yerine getirirken ağır kusur işlemesi durumunda, bir yaptırım olarak idâre, sözleşmeyi tek yanlı olarak feshedebilir. İdâre, imzaladığı idârî sözleşmeleri, sözleşmecinin kusuru olmasa bile kamu yararının gerektirdiği durumlarda, tek yanlı olarak her zaman hizmet yararına feshedebilir.

Araştır 6

İdârenin özel hukuk sözleşmelerinin akdî hükümlerinden kaynaklanan davalar, adlî yargıda çözülür. İdârenin özel hukuk sözleşmelerinin imzalanmasından önce izlenmesi gereken idârî usuller çerçevesinde yapılan ve sözleşmeden ayrılabilen işlemlerden kaynaklanan davalar ise idârî yargıda açılır.

Kaynakça

AKYILMAZ, B. (2004). İdâre Hukuku. Konya.

AKYILMAZ, B., SEZGİNER, M. (2001). İdâre Hukuku Dersleri, Konya.

ALTAY, E. (2004). İdârî Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar, Ankara.

ATAAY, A. (1975). Borçlar Hukuku Genel Hükümler, (2.Baskı), İstanbul.

AYAN, M. (2005). Borçlar Hukuku Genel Hükümler, (4. Baskı), Konya.

AZRAK, A. Ü. (2000). İptal Davalarının Objektif Niteliği, Hukuk Kurultayı 2000, C.1, Ankara: Ankara Barosu.

ÇALIŞKAN, A. Z. (2005). İdârî Sözleşmelerin Geçersizliği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

DURAN, L. (1982). İdâre Hukuku Ders Notları, İstanbul.

GİRİTLİ, İ., BİLGEN, P., AKGÜNER, T. (2001). İdâre Hukuku, İstanbul.

GÖZLER, K. (2006). İdâre Hukuku Dersleri, (4.Baskı), Bursa.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2004). Yönetim Hukuku, (21. Baskı), Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (1996). Yönetsel Yargı, (10. Baskı), Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., TAN, T. (1998). İdâre Hukuku, C.I, Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., TAN, T. (1999). İdâre Hukuku, C.II, Ankara.

GÜNDAY, M. (2003). İdâre Hukuku, (7. Baskı), Ankara.

ODYAKMAZ, Z. (1998). Genel Olarak İdârenin Sözleşmeleri, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (İhsan Tarakçıoğlu'na Armağan), C.II, S.1-2, Ankara.

ÖZAY, İ. H. (1996). Günışığında Yönetim, İstanbul.

TAN, T. (2000). Kamu Hizmeti İmtiyazı Sözleşmelerinin Dünü Bugünü, Hukuk Kurultayı 2000, C.I, Ankara: Ankara Barosu.

ZABUNOĞLU, Y. (2000). Bir İdârî Sözleşme Türü Olarak Kamu Hizmeti İmtiyazı Sözleşmeleri, Hukuk Kurultayı 2000, C.I, Ankara: Ankara Barosu.

ACADEMIC QUALIFICATIONS
SUMMARY
Application fo
Please fill out form completely for employment
completed.
Position Applied For:
Social Security No.:
Full legal
Last Name
First
Home
Street
City
State
E-mail Address:
Education:
Highest school grade
Do you have a high school
Number of years of post high
Name and Location of
Educational Institution:
Degree Received

Bölüm 6

Kamu Hizmetleri

öğrenme çıktıları

1 **Kamu Hizmetinin Öğeleri**
1 Kamu hizmetinin öğelerini özetleyebilme

2 **Kamu Hizmetlerinin Özellikleri**
2 Kamu hizmetlerinin özelliklerini özetleyebilme

3 **Kamu Hizmetlerinin Kurulması, Düzenlenmesi, Kaldırılması**
3 Kamu hizmetinin kurulması, düzenlenmesi ve kaldırılmasını özetleyebilme

4 **Kamu Hizmetlerinin Türleri**
4 Kamu hizmetlerinin türlerini özetleyebilme

5 **Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri**
5 Kamu hizmetlerinin görülüş usullerini özetleyebilme

Anahtar Sözcükler: • Kamu Hizmeti • Kamu Hizmetine Hakim Olan İlkeler • Kamusal Yönetim Usulü • Özel Yönetim Usulü • Özelleştirme • Evrensel Kamu Hizmetleri • Emanet Usulü • İmtiyaz Usulü

GİRİŞ

İdâre hukuku öğretisinde, kamu hizmeti için çeşitli tanımlar yapılmıştır. Duran'a göre kamu hizmeti, "... devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin toplum ya da toplulukların genel ortak ihtiyaçlarını gereği gibi karşılamak amacıyla ele alıp doğrudan ya da buyruğu ve sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı türlü faaliyetlerdir..." diye tanımlanabilir (Duran, 1982, s.307). Bunun dışında; "...bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetler... (Gözler, 2006, s.509)", "...yasama organınca kamu hizmeti olarak nitelendirilen idâre ya da onun denetim ve gözetimi altında özel kişilerce, kamu yararı amacıyla, kamusal bir ihtiyacı tatmin için yapılan faaliyetler... (Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2009, s.459)" olarak da tanımlanmaktadır.

Kamu Hizmeti
Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.

KAMU HİZMETİNİN ÖĞELERİ

Kamu hizmetinin dört önemli öğesi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, kamu hizmetini sunan (organik öğe), ikincisi kamu hizmetinin sunulduğu kişiler, üçüncüsü kamu yararı, dördüncüsü de kamu hizmetine yönelik faaliyetlerdir.

Kamu Hizmetini Sunanlar (Organik Öğe)

Bir faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi için bu faaliyetin bir kamu tüzel kişisi veya onun gözetim ve denetimi altında özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilmesi gerekir. Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından, kendi mal varlıklarını kullanarak ve kendi personeli eliyle yürütülen faaliyetler, kamu hizmeti olmaya elverişli faaliyetlerdir. Ancak Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin kendi personeli eliyle ve kendi malvarlığını kullanarak yürüttüğü faaliyetlerin kamu hizmeti sayılabilmesi için, özel hukuk hükümlerini aşan bir hukukî rejime tabi olması gerekir.

Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri üstlendikleri faaliyetleri doğrudan doğruya yürütebilecekleri gibi, bu faaliyetleri kendi denetimleri altında bulunan özel hukuk kişileri aracılığıyla da yürütülebilirler. Ancak özel hukuk kişisinin yürüttüğü faaliyetin kamu hizmeti olarak kabul edilebilmesi için, bu faaliyetlerin yürütülmesi konusunda, idârenin kolluk yetkilerini aşan ve doğrudan faaliyetin işleyişine yönelik bir denetim yetkisine sahip olması ve o faaliyetin özel hukuk kurallarını aşan kamu hukuku rejimine tabi olması gerekir (Zabunoğlu, 2000, s.495; Özay, 1996, s.252).

Hizmetin Sunulduğu Kişiler

Kamu hizmetinin üçüncü öğesi, hizmetin arz edildiği kişilerdir. Kişiler, kamu hizmetleri karşısında, ya hizmetten yararlanan ya da hizmetten yararlanmaya aday durumundadırlar. Ancak, kamu hizmetlerinin kamusal ya da özel yönetim yöntemlerine tabi tutulmuş olmalarına göre, kişilerin kamu hizmetleri karşısındaki durumları da bazı farklılıklar göstermektedir.

Kamusal Yönetim Usullerine Tabi Hizmetler Karşısında Bireylerin Durumları

Kişiler, esas itibariyle kamusal yönetim usullerine göre yürütülen kamu hizmetleri, özellikle idârî kamu hizmetleri karşısında, hem hizmetten yararlananlar hem de hizmetten yararlanmaya adaylar olarak kamusal-nesnel bir hukuki duruma sahiptirler. Bu hukuksal durum hizmeti kuran ve düzenleyen hukuk kurallarınca düzenlenir (Günday, 2003, s.293-294).

İdârî kamu hizmetleri karşısında bireyler, genel olarak kamusal objektif bir hukuki duruma sahiptirler. Bireyler bu hukuki durumun niteliği gereği olarak: 1) Eşitlik ilkesi uyarınca yararlanırlar. 2) Yararlananlar arasına girdikten sonra da düzgün, sürekli ve gereği gibi işlemesini idâreden isteyebilirler. 3) İptal davası yoluyla, yararlanmayı engelleyen, hizmetin işleyişini aksatan mevzuata ve hukuka aykırı idârî işlemleri ortadan kaldırtabilirler. 4) Bu yüzden bir zarara uğramışlarsa tam yargı davası açarak zararlarını idâreye tazmin ettirmek imkânına sahiptirler.

Bireyler, gene bu hukuki durumlarının bir gereği olarak, yararlanmaya aday durumunda iken bu hizmetlerden eşitlik ilkesi gereğince yararlanmayı talep edebilecekleri gibi, yararlananlar durumuna girdikten sonra da hizmetin düzenli ve gereği işlemesini idâreden isteme hakkına sahiptirler.

Özel Yönetim Usullerine Tabi Hizmetler Karşısında Bireylerin Durumları

Bireyler söz konusu hizmetlerden yararlanmaya adayken, kamusal objektif bir hukuki duruma sahip oldukları kabul edilir. Yararlanan statüsünü kazandıktan sonra ise özel objektif bir hukuki duruma sahip oldukları kabul edilir.

Kişilerin, özel yönetim usullerine tabi kamu hizmetleri, özellikle iktisâdî kamu hizmetleri karşısındaki durumlarının ilk bakışta bir ticari işletmenin müşterileriyle ilişkisine benzeyen ve sözleşmeye dayanan bir ilişkiden ibaret olduğu söylenebilir. Ancak bu hizmetler de belli ölçüde kamu hukuku kurallarına tabi tutulmuş olduklarından, söz konusu ilişki, sıradan bir sözleşme ilişkisi olarak kabul edilemez (Günday, 2003, s.294).

Özel yönetim usullerine tabi kamu hizmetlerinden yararlanma statüsüne, kişiler bir sözleşme ile girerler. Abonman sözleşmeleri olarak adlandırılan bu sözleşmeler uygulamada özel hukuk sözleşmeleri sayılıp, bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar adlî yargıda çözümlenir. Ancak abonman sözleşmelerin hükümleri ve koşulları düzenleyici işlemlerle belirlendiğinden, aslında katılmalı sözleşmelerdendir (Günday, 2003, s.294).

Bir sözleşmeyle yararlanan kategorisine giren bireyler, düzenleyici genel işlemlerce veya abonman sözleşmeleriyle genel ve objektif olarak saptanan hizmetin hüküm ve şartlarını kabul ederek, özel objektif bir hukuki duruma sahip olurlar. Bu hukuki durum kamusal öğeler de içermesine rağmen yararlananların sayıca çokluğu ve söz konusu olabilecek uyuşmazlıkların sadeliği dolayısıyla bu konu ve meseleler özel hukuk rejimine tabidirler. Bununla beraber idâre, kamu hizmetinin değişkenliği ilkesinden aldığı yetkiye dayanarak, bu özel hukuk ilişkilerinde de tek yanlı olarak, her zaman değişiklikler yapabilir. Hizmetten yararlananlar, bu değişikliklere katlanmak mecburiyetindedirler.

Kamu Yararı (Kamu Hizmetinin Manevî Öğesi)

Kamu hizmetinin üçüncü öğesini, kamu yararı oluşturmaktadır. Kamu yararı, elle tutulan gözle görülen bir varlık olmadığı ve genel olarak idârî faaliyetlerin ortak amacı olduğu için, kamu hizmetinin manevi unsurunu oluşturmaktadır.

Kamu Yararı
Toplum için hayati bir değer ve önem taşıyan bazı faaliyetlerin kâr amacı gözetilmeksizin, idârece yürütülmek suretiyle toplumun bu hizmetlerden faydalandırılmasıdır.

Bir faaliyette kamu yararının bulunup bulunmadığını belirlemenin objektif ve bilimsel bir yönü yoktur. O hâlde kamu yararını tanımlama yetkisi-

ni, devletin yetkili organlarına (yasama organına ve idârî makamlara) bırakmak en çıkar yoldur (Gözler, 2006, s.511). Ancak daha önce de belirttiğimiz üzere kamu yararı, toplum içindeki önlenemez çıkar çatışmalarında, çoğunluğun çıkarlarının azınlığınkine üstün tutulmasını ifade ettiğini söyleyebiliriz (YAYLA, İdâre Hukuku I, s. 74). Fakat çatışan yarar veya çıkarlar arasında nicelik dengesi yoktur. Sayıca az olan topluluğun (azınlığın) ya da bir tek kişinin, çoğunluğun, kalabalığın çıkarından çağdaş değerler ölçülerine göre daha üstün olabilir.

Özel kişiler tarafından yürütülen bir faaliyet, ancak kamu yararına yönelik ise, kamu hizmeti niteliği kazanabilir. Örneğin belediye sınırları içerisinde, özel kişiler tarafından işletilen halk otobüs işletmelerinde kamu yararının varlığı kabul edildiği için, kamu hizmeti niteliğindedir. Kamu tüzel kişilerinin kamu yararına olmayan faaliyetleri, kamu hizmeti niteliği kazanamaz. Örneğin, kamu tüzel kişilerinin kendi özel yararları için yürüttüğü faaliyetlerden bir tanesi olan özel mallarını işletmeleri, kamu hizmeti olarak kabul edilemez (Özay, 1996, s.299).

Kamu Yararını Hedefleyen Faaliyet (Kamu Hizmetinin Maddi Öğesi)

Kamu hizmetinin dördüncü öğesi, hem hukuk alanında hem de fizik alanında değişiklikler yapan faaliyetlerdir. Bundan dolayı kamu hizmetlerinin bireylere yönelik fiilî durumlar, kamu hizmetinin maddi öğesini oluşturmaktadır. Söz konusu maddi öge yani faaliyet (fiilî durumlar) olmazsa toplumun ortak ihtiyacı karşılanmamış olur. Bu durum ise ileride anlatılacak olan "hizmet kusuru" nedeniyle idarenin sorumluluğunu gerektirir Bir başka deyişle, kamu hizmetinin maddî öğesi, "organik öğe" olarak adlandırdığımız kamu hizmetini sunanların kamu yararını gerçekleştirmek için giriştikleri faaliyetlerdir.

Öğrenme Çıktısı

1 Kamu hizmetinin öğelerini özetleyebilme

Araştır 1	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Kişilerin, özel yönetim usullerine tabi kamu hizmetlerinden yararlanma statüsünü araştırınız.	Belediyenin, kendisine ait otobüslerle şehiriçi toplu yolcu taşıma girişimini, kamu hizmetin,n orgsnik öğesiyle ilişkilendirin.	Öğrenci olmanız nedeniyle Yüseköğretim kamu hizmetinin hangi öresini oluşturduğunuzu anlatınız.

KAMU HİZMETLERİNİN ÖZELLİKLERİ

Kamu hizmetlerinin yürütülüş biçimi ne olursa olsun, hepsine egemen olan bazı özellikler söz konusudur. Bu özellikler, süreklilik ve kesintisizlik, genellik ve tarafsızlık, düzenlilik, değişkenlik ve uyarlanabilirlik, eşitlik ve bedelsizlik ilkeleridir.

Süreklilik, Kesintisizlik ve Düzenlilik İlkesi

Toplumun ortak ihtiyacı devam ettikçe kamu hizmeti de sürecektir. Ancak kamu hizmetlerinin kesintisiz sürekli olması demek, faaliyetin mutlaka günde 24 saat yılda 365 gün işlemesi anlamında değildir.

Burada süreklilik hizmetin niteliğine göre belirlenir. Kamu hizmetinin süreklilik ve kesintisizlik özelliği, hizmetin idâreden beklenen kalitede yerine getirilmesini de gerektirir.

Kamu hizmetlerinin kurulmuş olması yetmez. Herkese ve her zaman aynı biçimde ve yoğunlukta hizmet sunulması da gerekir. Bu, kamu hizmetinin sunulmasında düzenlilik ilkesinin bir sonucudur.

Genellik ve Tarafsızlık İlkesi (Eşitlik-Nesnellik)

Kamu hizmetinin idâre tarafından tarafsız olarak herkese yansız biçimde eşit (nesnel) olarak sunulması gerekmektedir. Bu durum, hukuk devleti ilkesinin doğal bir sonucudur.

Eşitlik ve genellik, bütün kamu hizmetlerinden tüm kişilerin yararlanması anlamına gelmemektedir. Bunun anlamı, kamu hizmetinden önceden belirlenen kurallarına uygun olan herkesin yararlanabileceğidir. Eşitlik ilkesinin bir uzantısı olarak da görülen kamu hizmetinin tarafsızlığı, ayrımcılık yapmama ve çoğulculuğa saygı gösterme anlamına gelmektedir (Gözübüyük-Tan, 1998, s.448.

Değişkenlik-Uyarlama İlkesi

Kamu hizmetinin amacı, toplumun ortak bir ihtiyacının karşılanması olduğuna göre ve toplumun yapısı ile teknik imkânlar zamanla gelişip değiştiğine göre, kamu hizmeti de değişir. Ancak değişkenlik ve uyarlanmanın hız ve sınırı, idârenin içinde bulunduğu devletin ekonomik, bilimsel ve sosyal düzeyine göre farklılık gösterir. Aslında değişen; çoğu zaman kamu hizmetinin varlık nedenini oluşturan kamusal ihtiyaç değil, bu ihtiyacın giderilme biçimidir (Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2009, s.460).

Kamu Hizmetlerinin Bedelsizliği İlkesi

Kamu hizmetlerinin sınırlı olduğu zamanlarda, gerçek anlamıyla parasız, bedavadır. Bugün özellikle devletin sunduğu geleneksel kamu hizmetleri bu durumdadır. Örneğin Millî Eğitim Bakanlığının, kendi okullarında ve kendi personeliyle sunduğu ilköğretim kamu hizmetinin karşılığı olarak bir bedel alınmamaktadır.

Fakat zamanla kamu hizmetlerinden yararlananlar da hizmet türleriyle birlikte çoğalmış, parasız hizmetlerin yükünü aslında o hizmetten yararlanamayanlara yüklendiği görülmüş ve halkın ödeme gücü dikkate alınmakla birlikte hizmetten yararlananlardan belli bir para alınması kabul edilmiştir. Alınan bu para gerçekte "fiyat" ya da "bedel" değildir (Yayla, 1986, s.36-37). Çünkü özel kişilerin faaliyetlerindeki gibi fiyat ya da ücret hesaplama değil, ilgili kişilerin veya kitlelerin ödeme gücünü de göz önüne alan bir katılma payı amacını gütmektedir. Bu alınan para bir çeşit dolaylı vergidir.

Öğrenme Çıktısı

2 Kamu hizmetlerinin özelliklerini özetleyebilme

Araştır 2	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Kamu hizmetlerinin bedelsiz olup olmadığı konusunu araştırınız.	Hastanelerin acil servislerinde verilen sağlık hizmetleri ile kamu hizmetlerinin kesintisizliği ilkesini lişkilendirin.	Şu ana kadar yararlandığınız bir kamu hizmetini ve yararlanma usulünüzü anlatınız.

KAMU HİZMETLERİNİN KURULMASI, DÜZENLENMESİ, KALDIRILMASI

Bütün idârî faaliyetlerde olduğu gibi kamu hizmetlerinin kurulmasında, düzenlenmesinde ve kaldırılmasında, idârenin kanuniliği ilkesi geçerlidir. Bu ilke çerçevesinde, aşağıdaki alt başlıklarda öncelikle kamu hizmetlerinin kurulması, ikinci olarak düzenlenmesi üçüncü olarak da kaldırılması ele alınacaktır.

Kamu Hizmetlerinin Kurulması

Kamu hizmetlerini kanunla kurmak zorunludur. Çünkü devlet ve idâre adına para harcama yetkisi, ancak kanun koyucu tarafından bütçeyle verilebilir. Kanun koyucunun bu konudaki asıl yetkisi bir kamu hizmetini kurmaktan çok bu hizmetin ne zaman, nerede ve hangi hukuki rejime ağırlık vererek kuracağı noktasında yoğunlaşmaktadır.

Kamu Gücü
İdârenin kamu yararını gerçekleştirebilmesi için özel kişiler karşısında sahip olduğu üstün yetki ve ayrıcalıklardır.

Bir toplumda ortak bir ihtiyacın meydana gelmesiyle, idâre ya doğrudan kamu hizmetini kendisi örgüt kurarak veya idârenin kolluk denetiminin ötesinde bir denetim ve düzenleme yetkisi çerçevesinde söz konusu kamusal ihtiyacı özel kişilerin karşılamasına izin verir. Özel kişiler tarafından kamu hizmeti yürütülmesi söz konusu olduğunda, bunun sonucu olarak özel kişilere kamu gücü ayrıcalıkları tanınır (Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2009, s.461). Ancak, Anayasanın 47. maddesine göre, kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hâllerde, gerçek karşılığı üzerinden devletleştirilebilir.

Kamu Hizmetlerinin Düzenlenmesi

Kamu hizmetlerinin kurulduktan sonra düzenlenmesi, esas itibariyle idâreye aittir. Ancak, idâre bu iç düzenlemeyi yaparken, temel hak özgürlükler bakımından, düzenleyici işlemlerin sınırlarını aşmamalıdır.

Bundan dolayı, kamu hizmetlerinin düzenlenmesinde, üçüncü kişi konumundaki bireylerin ve toplulukların hak ve çıkarları söz konusu olunca, Anayasa ve yasa hükümlerine sıkı ve tam bir uygunluk aranmalıdır. Fakat hizmetten yararlananlar açısından aynı ölçüde titiz ve kısıtlayıcı davranmak söz konusu değildir. Çünkü bu konuda Anayasa ve yasalar ayrıntılı kurallar taşımazlar. Bu nedenle de hizmetten yararlananlar, kamu hizmetinin bir öğesi oldukları için esas itibariyle idârenin iç düzenine uymayı önceden kabul etmiş sayılırlar (Duran, 1982, s.315). Ancak idârenin koyduğu bu iç düzen kuralları da temel hak ve özgürlükleri anlamsız hâle getirmemelidir.

Kamu Hizmetlerinin Kaldırılması ve Özelleştirme

Kamu hizmetlerinin kaldırılıp, özel teşebbüs hâline getirilmesi kanunla olmak zorundadır. Bir kamu hizmetinin konu, amaç ve yönetim usulünün değiştirilmesi de aynı esaslara bağlıdır. Bir kamusal ihtiyacın doğması üzerine ilk defa kurulan veya kamu yararı gereğince devletleştirme yöntemiyle kamu hizmeti hâline gelen idârî faaliyetler, kamusal ihtiyacın ortadan kalkmasıyla yetki ve usulde paralellik ilkesi çerçevesinde veya özelleştirme yöntemine uygun biçimde kaldırılır (Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2009, s.459).

Yetkide Paralellik İlkesi
Kural olarak bir idârî işlemi yapmaya yetkili makamın o işlemi kaldırmaya veya değiştirmeye de yetkili olmasıdır.

Usulde Paralellik İlkesi
İdari işlemin yapılması sırasında izlenen şekil ve usul kurallarının o işlemin değiştirilmesi veya kaldırılması sırasında da izlenmesi ilkesidir.

Özelleştirme
İktisadî, malî, hukukî, sosyal ve siyasal nedenlerle milli ekonomi içerisinde kamu kesimi faaliyetlerinin sınırlandırılmasına veya tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik yapılan uygulamalar bütünüdür.

Daha önce idâre tarafından kamu hizmeti olarak yürütülen bir etkinlik, özelleştirme yöntemiyle özel girişim etkinliğine dönüştürülmektedir (Gözübüyük, 2004, s.290; Ozansoy, 1997, s.89; Tan, 2000, s.463). Özelleştirme Kanunu, özelleştirmenin kapsamını oldukça geniş tutmuştur. Kamu tüzel kişilerinin elinde bulunan, kamu hizmetiyle doğrudan veya dolaylı ilgisi bulunan ya da kamu hizmetinden ayrılabilen hemen hemen tüm iktisadî ve ticari varlık ve değerler özelleştirilebilecektir. Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan kıyılar, doğal ve tarihi zenginlikler ve kaynaklar, ormanlar; özelleştirilemezler.

KAMU HİZMETLERİNİN TÜRLERİ

Kamu hizmetlerine bakış açısı, o hizmeti sunan özneye göre, tekel olup olmamasına göre, hizmetin sunulduğu coğrafi yere göre, hizmetin konularına göre ve hizmete uygulanan yönetim usullerine göre farklılık göstermektedir.

Hizmeti Sunan Özneye Göre Kamu Hizmeti Türleri

Günümüzde kamu hizmetlerinin mutlaka klasik idâre kuruluşları tarafından görülmesi şartı aranmamaktadır. Bu bakımdan kamu hizmetleri, kendilerini sunan hukuk öznesine göre üçe ayrılırlar: Kamu tüzel kişileri tarafından sunulan kamu hizmetleri, özel hukuk özneleri tarafından sunulan kamu hizmetleri ve kamu-özel karma oluşumlar tarafından sunulan kamu hizmetleri.

Kamu Tüzel Kişileri Tarafından Sunulan Kamu Hizmetleri

Kamu tüzel kişilerinin birer hukuk öznesi olarak halkın günlük ortak ihtiyaçlarını karşılamak için giriştiği birçok faaliyet vardır. Böyle bir durum söz konusu ise, hizmeti sunan özne açısından, kamu tüzel kişileri tarafından sunulan kamu hizmetleriyle karşılaşırız (Özay, 1996, s.250). Örneğin, devlet idâresinin, il özel idârelerinin, belediyelerin, köylerin, kamu kurumlarının ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekküllerinin sundukları kamu hizmetleri böyledir.

Özel Teşebbüs Tarafından Yürütülen Kamu Hizmetleri

Özel teşebbüsün halkın günlük kolektif ihtiyaçlarını karşılamak için gösterdiği bazı faaliyetler vardır. Bu faaliyetlerin bir yandan idâre ile diğer yandan da kamu emlaki (yollar, rıhtımlar, akarsular vs.) ile özel bir ilişkisi nedeniyle uygulamada kamu hizmetine dönüşebilecekleri kabul edilir. Özel teşebbüsün bu kategoriye giren faaliyetlerine, "virtüel kamu hizmetleri" yahut "kamu hizmeti olma istidadını bünyesinde

taşıyan faaliyetler" denir (Özay, 1996, s.254-256; Gözübüyük-Tan, 1998, s.439, 456).

Virtüel Kamu Hizmetleri
Ortak gereksinimleri karşılamaya yönelik bir özel girişim faaliyeti kamusal mallar üzerinde yürütülüyorsa, bu faaliyet "virtüel kamu hizmeti" olarak kabul edilebilir ve kamu hizmetlerinin hukuki rejimine tabi olabilir.

Kamu-Özel Karma Oluşumlar Tarafından Sunulan Kamu Hizmetleri

Bazı kamu hizmetlerini kamu-özel karma oluşumlar sunmaktadırlar. Kamu-özel karma oluşum genellikle iki biçimde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, kamu tüzel kişisinin kendisinin sunması gereken bir kamu hizmetini satın alıp hizmetten yararlananlara sunmasıdır. şöyle ki bir kamu tüzel kişisi, önceden kendi personeli ve malvarlığı ile yürüttüğü bir kamu hizmetini, Kamu İhale Kanununun verdiği yetkiye dayanarak, ihale yöntemiyle özel girişimciden satın alıp hizmetten yararlananlara sunmak ister. Örneğin devlet veya üniversite hastanelerinde yemek veya hizmet alımı ihaleleri sonucunda imzalanan özel hukuk sözleşmeleri çerçevesinde yürütülen hizmetler böyledir. İkincisi ise, müşterek emanet yöntemiyle sunulan kamu hizmetleridir.

Tekelli-Tekelsiz Olmalarına Göre Kamu Hizmeti Türleri

Kamu hizmetleri, konularını oluşturan faaliyetlerin özel kesime de bırakılmasına veya özel kesime tamamen yasaklanmasına göre iki türe ayrılmaktadır (Günday, 2003, s.289). Bunlar, tekel biçiminde yürütülen kamu hizmetleri ve tekel biçiminde yürütülmeyen kamu hizmetleridir.

Tekelli Kamu Hizmetleri

Kamu hizmetinin konusunu oluşturan faaliyet, özel teşebbüse tümüyle yasaklanmışsa veya kamu hizmeti imtiyazı yöntemiyle gördürülüyorsa tekelli kamu hizmetinden söz edilir. Örneğin posta ve telgraf hizmetleri ile iş ve işçi bulma hizmetleri böyledir.

Tekelsiz Kamu Hizmetleri

Kamu hizmetinin konusunu oluşturan faaliyet, özel kesime yasaklanmamış ise, bir başka deyişle aynı konuda hem kamu tüzel kişileri hem de özel teşebbüs faaliyette bulunuyorsa, tekelsiz kamu hizmetinden söz edilir. Eğitim, sağlık ve şehir içi ulaşım hizmetleri tekelsiz kamu hizmetlerine örnektir.

Hizmetin Sunulduğu Coğrafi Yere Göre Kamu Hizmeti Türleri

Kamu hizmetleri, yürütüldükleri coğrafi alana göre evrensel kamu hizmetleri, ulusal kamu hizmetleri, bölgesel kamu hizmetleri ve yerel kamu hizmetleri olmak üzere dörde ayrılmaktadır.

Evrensel Kamu Hizmetleri

Kamu hizmetinin sunulduğu alan, ülke sınırlarını aşıyorsa, o hizmete evrensel kamu hizmeti denebilir. Bu konuda yasa koyucu, Evrensel Hizmet Kanunu çıkarmıştır. Bu Kanunun 2. maddesine göre evrensel (kamu) hizmeti, "Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde coğrafi konumlarından bağımsız olarak herkes tarafından erişilebilir, önceden belirlenmiş kalitede ve herkesin karşılayabileceği makul bir bedel karşılığında asgari standartlarda sunulacak olan, internet erişimi de dâhil elektronik haberleşme hizmetleri ile bu Kanun kapsamında belirlenecek olan diğer hizmetler" olarak tanımlanmıştır.

Ulusal Kamu Hizmetleri

Ulusal (millî) kamu hizmetleri, tüm ülke düzeyinde yürütülen ve bundan dolayı da ülkede yaşayan herkese sunulan kamu hizmetleridir. Örneğin, TCDD'nin sunduğu ulaştırma ve taşıma hizmeti, hastanelerde sunulan sağlık hizmetleri ve üniversitelerde yürütülen yükseköğretim faaliyeti, tüm ülke düzeyinde yürütüldüğü ve ülkede yaşayan her bir kişinin yararlanmasına açık olduğu için ulusal kamu hizmetleri arasında yer almaktadır (Günday, 2003, s.290).

Bölgesel Kamu Hizmetleri

Ülke sınırlarına ulaşmayan fakat il sınırlarını aşan ve "bölge" olarak adlandırılan coğrafi alanda sunulan kamu hizmetlerine bölgesel kamu hizmetleri denmektedir. Bu tür kamu hizmetleri genellikle, bölgesel kalkınma ajansları, bölgesel yerel yönetim birlikleri ve bölgesel bazda kurulan taşra örgütleri tarafından sunulmaktadır.

Yerel Kamu Hizmetleri

Belli bir il, belde veya köy sınırları içinde yaşayan kişilere sunulan kamu hizmetlerine yerel kamu hizmeti denmektedir (Özay, 1996, s.250; Günday, 2003, s.290). Bu tür kamu hizmetleri, belirli bir yerel idârî birimin coğrafi sınırları içinde yaşamaktan kaynaklanmaktadır. Örneğin Konya Tramvay İşletmesinin veya Konya Su ve Kanalizasyon İdâresinin sunmuş olduğu hizmetler, yerel kamu hizmetlerindendir.

Kişilerin Yararlanma Biçimine Göre Kamu Hizmeti Türleri

Kamu hizmetleri, kişilerin yararlanma biçimlerine göre "doğrudan doğruya bireysel yararlanma sağlayan kamu hizmetleri" ve "dolaylı ve birlikte yararlanma sağlayan kamu hizmetleri" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Doğrudan Doğruya Bireysel Yararlanma Sağlayan Kamu Hizmetleri

Kişiler bazı kamu hizmetlerinden idâre ile ayrı ayrı ilişki kurmak suretiyle ve doğrudan doğruya yararlanırlar. Örneğin, öğretim, sağlık, posta, su, gaz, elektrik gibi kamu hizmetlerinden kişiler ayrı ayrı yararlanırlar (Duran, 1982, s.316). Bireylerin bu tür kamu hizmetlerinden yararlanmalarının hukuki kaynağı bazen bir abonman sözleşmesi, bazen idârenin tek yanlı katılma işlemleri olmaktadır.

Dolaylı ve Birlikte Yararlanma Sağlayan Kamu Hizmetleri

Kişiler bazı kamu hizmetlerinden idâre ile herhangi bir hukuksal ilişki kurmadan ve dolaylı olarak yararlanırlar (Günday, 2003, s.290). Örneğin, yolların ve köprülerin yapım, bakım, onarım, aydınlatma hizmetleri, bu nitelikte kamu hizmetleridir.

Konularına Göre Kamu Hizmeti Türleri

Kamu hizmetleri, konularına göre dört türlüdür. Ancak, kamu hizmetlerinin konuları, her zaman bu dört türden birinin içine tamamen sokulamayacağından, üstün nitelikleri göz önünde tutularak bir ayırım yapılmaktadır.

İdârî Kamu Hizmetleri

İdârî kamu hizmetleri (Öztürk, 1997, s.36), idârenin eskiden beri gördüğü geleneksel kamu hizmetleridir. Bayındırlık işleri, kamu mallarının bakımı ve korunması, eğitim ve öğretim, sağlık, tapu-kadastro hizmetleri, nüfus işleri gibi idârenin klasik faaliyetleri idârî kamu hizmetlerindendir.

İdârî kamu hizmetleri kural olarak kamu hukuku kurallarına tabidirler. Bu tür kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin yetkiler, yöntemler, personel, mal ve paralar; kamu hukuku rejimine tabidirler. Dolayısıyla, idârî kamu hizmetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar idârî yargıda çözülür (Günday, 2003, s.291). Yasaların ve mahkeme içtihatlarının imkân tanıdığı hâllerde bu tür hizmetler için, özel hukuk usullerine de başvurulabilir ve bunlardan çıkan uyuşmazlıklar adlî yargı önüne de götürülebilir (Duran, 1982, s.318).

İktisâdî Kamu Hizmetleri

İktisâdî kamu hizmetleri (Günday, 2003, s.291) 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkmaya başlayan demiryolları, gaz, elektrik, telefon gibi sınaî ve ticari nitelikte olup daha çok imtiyaz usulü ile gördürülen hizmetlerdi. Fakat, 20. Yüzyılın başından itibaren özellikle 1. Dünya Savaşından sonra devletin sanayi, ticaret, tarım ve maliye alanlarında, özel teşebbüslerle birlikte doğrudan doğruya yaptığı faaliyetler de iktisâdî kamu hizmetleri hâline getirilmiştir.

İktisâdî kamu hizmetleri, işleyişleri ve dış ilişkileri açısından özel hukuk kurallarına tabi tutulurlar. Ancak, iktisâdî kamu hizmetleri, gerek kuruluşları ve bazı unsurları, gerek amaçları ve denetimleri yönünden özel faaliyetlere göre bazı farklılıklar göstermektedirler.

Sosyal Kamu Hizmetleri

Sosyal kamu hizmetleri, devlet ve öteki kamu tüzel kişileri tarafından öteden beri yürütülen emeklilik ve fakirlere yardım gibi faaliyetlerin yanı sıra, öncelikle 2. Dünya Savaşından sonra gelişmeye başlayan çalışma düzenine ve sosyal güvenliğe ilişkin faaliyetlerdir (Günday, 2003, s.292; Duran, 1982, s.320; Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.291).

Bunların bir kısmı idârenin tekelinde olup, (örn. iş ve işçi bulma) bir kısmı da özel teşebbüsle birlikte, yan yana yerine getirilmektedir. Ayrıca, sosyal kamu hizmetleri, ilgililer ve çoğu kez herkes için (örn. sosyal güvenlik) katılma zorunluluğu koyar.

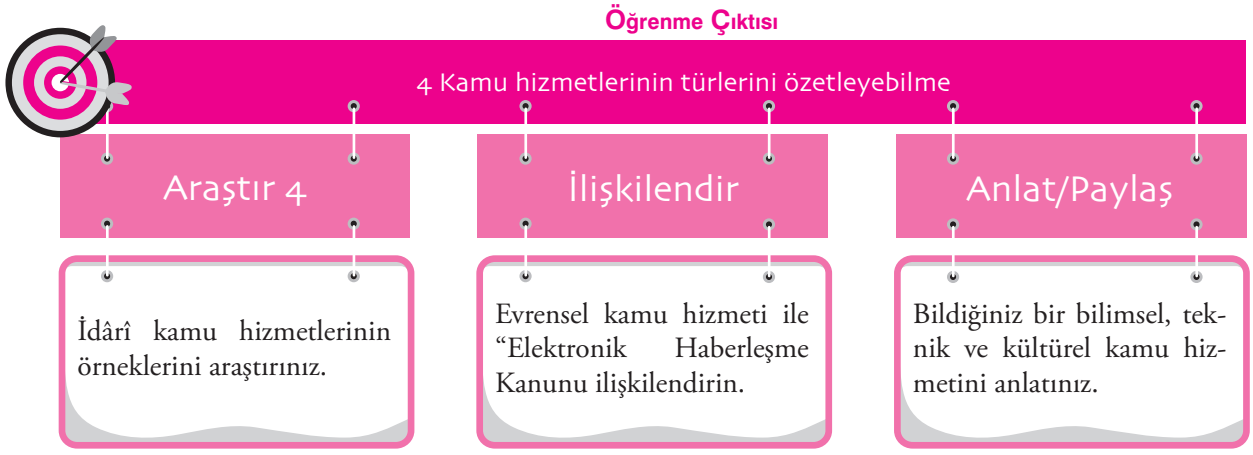
Kural olarak sosyal kamu hizmetleri salt pratik gerekçelerle özel hukuk rejimine tabi tutulmuşlardır. Ancak, tıpkı iktisâdî sosyal kamu hizmetlerinde olduğu gibi kimi öğeleri ve amaçları yönünden özel kesim faaliyetlerinden farklı olduklarından belli ölçüde kamu hukuku kurallarına da tabi tutulmuşlardır.

İdârenin sosyal hizmetlerinde, kamu yararı ve amacı daha yoğun ve belirgin olduğu gibi, iktisâdî kamu hizmetlerindeki kârlılık ve verimlilik kaygısı rol oynamaz.

Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Hizmetleri

Genellikle özel faaliyetlere konu olan çeşitli yayınlar, tiyatro, müzik, resim ve sinema gibi kültür hareketleri, günümüzde idârenin doğrudan uğraş alanına girmektedir.

Bu alanlardaki çalışmaların nitelikleri, klasik idârî kamu hizmetlerinin örgüt biçimleri, işleyiş yöntemleri, görev ve yetki kuralları ve usulleriyle bağdaşmamaktadır. Bundan dolayı bu tür hizmetlerin görülmesi amacıyla özerk kuruluşlar, bağımsız personel, serbest usuller ve geniş maddi imkânlar kabul etmek mecburiyetinde kalınmıştır.



KAMU HİZMETLERİNİN GÖRÜLÜŞ USULLERİ

Kamu hizmetlerinin dokuz tür usulle görülmekte veya yürütülmektedir. Bu usuller, emanet usulü, müşterek emanet usulü, iltizam usulü, ruhsat usulü, imtiyaz usulü, yap-işlet-devret usulü, yap-işlet usulü, görevlendirme usulü ve özel yasalarla kurulan dernek ve vakıflar eliyle yürütülüş usulüdür.

Emanet Usulü

Hizmetin devlet idâresi dışından diğer kamu tüzel kişileri tarafından görülmesine emanet usulü denilmektedir (Özay, 1996, s.250-252; Duran, 1982, s.328). Emanet, idâre hukukunda teknik bir terim olarak kamu hizmetinin bir kamu tüzel kişisi tarafından kendi örgüt, araç-gereç, personel ve malvarlığıyla görülmesini anlamak için kullanılır.

Emanet Usulü
Bir kamu hizmetinin bir kamu tüzel kişisi tarafından doğrudan doğruya işletilmesi usulüdür.

Müşterek Emanet Usûlü

Bir kamu hizmetinin hasar ve zararı idâreye ait olmak ve onu üstlenen özel hukuk kişisine gelir üzerinden bir pay verilmek suretiyle yürütülmesine, müşterek emanet usulü denir (Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2009, s.462). Müşterek emanet usulünde idâre ile özel hukuk kişisi arasında, kamu hizmeti imtiyazında olduğu gibi karma işlem nitelikli bir sözleşme imzalanmakta ve bu sözleşme idârî sözleşme sayılmaktadır.

Müşterek Emanet Usulü
Bir özel kişinin idâreyle yaptığı bir sözleşme gereğince, gerçekleştirilen hasılat üzerinden bir gelir karşılığında, kâr ve zararı idâreye ait olmak üzere idâre adına kamu hizmetini işletmesi usulüdür.

Müşterek emanette, sermaye tümüyle idâreye aittir. Hizmetin yürütülmesini üstlenen özel hukuk kişisi emeği ve bilgisiyle hizmeti yürütmekte ve masraflarını da yararlananlardan alınan bedelin bir kısmı ile karşılamaktadır. Yararlananlardan alınan bedelin arta kalan kısmı da, idâre ile bu kişi arasında, sözleşmede kararlaştırıldığı ölçüde paylaşılacağından, bir fazlalık olmaması durumunda özel hukuk kişisi hiçbir şey elde edememekte ancak kendi hakkını isteyebilmektedir. Örneğin, büyükşehir belediyelerinin şehir tiyatrolarının işletilmesi konusunda özel bir şirketle yapmış olduğu sözleşme, müşterek emanet sözleşmesi; yürütülen kamu hizmeti de müşterek emanet sözleşmesi usulüne göre yürütülen bir kamu hizmetidir (Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2009, s.463; Odyakmaz, 1998, s.152).

İltizam Usulü

Kamu hizmetinin önceden kararlaştırılan belli bir bedel karşılığı özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesi usulüne iltizam usulü denir (Duran, 1982, s.333; Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.792). Sözleşmedeki bedel maktu bir ücret olabileceği gibi, götürü veya orantılı kazanç da olabilir.

İltizam Usulü
Bir özel kişinin, idâreyle yaptığı bir sözleşme gereğince, idâreye ödeyeceği belirli bir ücret karşılığında, bir kamu hizmetini kendi kâr ve zararına işletmesi usulüdür.

İdâre için gerekli altyapı tesisleri ile inşaatların yaptırılması da iltizam olarak anılmaktadır. Yeni anlamıyla iltizamın imtiyazdan farkı, birincisini sadece inşaat diğerinin ise işletmeyi de kapsar nitelikte oluşudur. İltizam usulünde de idâre ile özel hukuk kişisi arasında bir idârî sözleşme imzalanmaktadır.

Ruhsat (İzin) Usulü

Ruhsat ya da izin usulünde (Özay, 1996, s.255; Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2009, s.463), özel hukuk kişisi ile idâre arasında bir sözleşme bulunmamakta, "ruhsat", "izin" gibi isimler taşıyan ve tek yanlı

bir irâdenin sonucu olan idârî işlemler bu ilişkinin temelini oluşturmaktadır. Ancak özel hukuk kişileri birer mükellef olmadıklarından, ruhsata konu olan kamu hizmetinin yürütülmesi yükümlülükleri, özel kişilerin kendi istekleriyle idâreye başvurup gerekli izni aldıktan sonra başlamaktadır.

Özel teşebbüs böyle bir etkinlik sonucu kâr elde edebildiği hâlde, kamu hizmetinin bedelsizliği ilkesinin doğal bir uzantısı olarak yararlanandan isteyebileceği ücret de kural olarak idâre tarafından belirlenir.

İzin usulüyle görülen kamu hizmetlerinde, özel teşebbüsün girişimleri yetersiz kalırsa, idâre derhal harekete geçerek gerekli önlemeleri alır. Özel hukuk kişileri, yürüttükleri hizmeti aksattıkları takdirde, kendilerine verilen ruhsat iptal edilir. Hizmetin yürütülme koşulları, ruhsat ile belirlenir. Örneğin, madenler, petrol, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular hep ruhsat usulü ile verilmektedir.

İmtiyaz Usulü

Kamu hizmeti görülüş usullerinden en karmaşık olanı, imtiyaz usulüdür. Bundan dolayı, diğerlerine göre biraz ayrıntılı ele alınması gerekmektedir.

Tanımı ve Özellikleri

Kamu hizmetinin uzun süreli olarak ilgili idâre ile aralarında imzalanmış bulunan bir idârî sözleşmeye dayalı olarak; sermayesi, kârı, zararı ve hasarı Türk hukuk düzenine göre anonim şirket statüsündeki imtiyazcı bir özel hukuk kişisine ait olmak üzere kamu hizmetinin tekel biçiminde gördürülmesine, imtiyaz usulü adı verilmektedir (Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2009, s.464).

İmtiyaz usulü; kamu hizmetinin sermayesi, her türlü gideri ve kazancı, zararı ve hasarı kendisine ait olmak üzere idârenin koyacağı şartlara göre ve sağlayacağı yetkiler ve menfaatler karşılığında özel hukuk kişileri (anonim şirketler) tarafından kurulması, işletilmesi veya sadece işletilmesinin devredilmesi usulüdür. İmtiyaz usulünün müşterek emanetten farkı, kamu hizmetini de özel hukuk kişisinin kurması, kamu hizmeti işletmesinin kâr ve zararına katlanmak yükümlülüğünde olmasıdır (Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2009, s.465).

Anonim Şirket
Sermayesi paylara bölünmüş, ortaklarının sorumluluğu taahhüt ettikleri sermaye ile sınırlı, bir ticari ada sahip ortaklıktır.

İmtiyaz Usulü
Bir özel kişinin idâreyle yaptığı bir sözleşme gereğince, hizmetten faydalananlardan alacağı bir ücret karşılığında kendi kâr ve zararına bir kamu hizmetini kurup işletmesi usulüdür.

İmtiyaz sözleşmesinin yapılış biçimi, Menafii Umumiye Ait İmtiyazat Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Bu kanuna göre devlet tüzel kişisi adına imtiyaz verme yetkisi Eskiden Bakanlar Kuruluna, Cumhurbaşkanlığı sistemine geçtikten sonra Cumhurbaşkanına aittir. 5393 sayılı Belediye Kanunu 15. maddesinin I. fıkrasının (e), (f) ve (g) bentlerinde de imtiyaz sözleşmesine ilişkin hükümler sevk etmiştir. İl özel idâreleri de 5302 sayılı Kanunun 10. maddesine göre il genel meclisinin kararı ile imtiyaz yöntemiyle kamu hizmeti gördürebilmektedir. Anayasamıza göre kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinin yapılabilmesi için Danıştay'ın düşüncesini almak gerekmektedir. Danıştay'ın açıklayacağı şey görüş niteliğindedir. Anayasa'da belirtilen bu zorunluluk tüm imtiyaz sözleşmeleri için geçerlidir.

İmtiyaz usulünde, idâre ile A.fi. arasında bir idârî sözleşme vardır. Bu sözleşmenin adı, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesidir. Kamu hizmeti imtiyazı sözleşmesi sona erdiği zaman o hizmete ilişkin tüm malvarlığı, kendiliğinden idâreye geçer.

İmtiyaz Usulünde İdârenin Yetkileri

İdârî sözleşmelerin uygulanmasında idâre, özel hukuk sözleşmelerinde bulunmasına imkân olmayan bazı üstün ve ayrıcalıklı yetkilere sahiptir. İdârenin imtiyaz sözleşmesinden kaynaklanan yetkileri şunlardır: Denetim ve yönlendirme yetkisi, yaptırım uygulama yetkisi, sözleşmede tek yanlı değişiklik yapma yetkisi, hizmet yararına fesih yetkisi ve imtiyazı satın alma (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.790) (rachat) yetkisidir.

Rachat
İdârenin imtiyaz sahibinin hiçbir kusuru olmasa dahi, hizmet ve kamu yararının gerektirmesi nedeniyle, sözleşmeyi tek yanlı feshettiğinde, imtiyaz sahibinin zararını tamamen gidermek zorunda olmasıdır.

İmtiyazcının Hakları ve Yükümlülükleri

İmtiyazcının Hakları

İmtiyaz usulünde, imtiyaz sahibi anonim şirket, bazı ayrıcalıklardan yararlanır. Bunlar tekel olma, idâreye ait bazı yaptırımlar uygulama, lehine kamulaştırma yapılmasını isteme, idâreye ait araç ve gereçleri kullanma, kamu malları üstünde veya altında tesisler yapma olarak sayılabilir.

İmtiyaz sahibinin bu ayrıcalıklar dışında iki önemli hakkı daha vardır. Bunlardan birincisi hizmetten yaralananlardan alınan ve esas itibariyle idâre tarafından belirlenen, harç ya da resim niteliğindeki ücretlerdir. Diğeri de sözleşmenin malî dengesinin korunmasını isteme hakkıdır.

"Mâlî denge (Odyakmaz, 1998, s.167)" ilkesine göre, bedel veya ücret sözleşmede kesin ve değişmez bir biçimde saptanmış değil de, karşı tarafa yüklenen gerçek külfete göre ayarlanan bir kavram olarak düşünülmelidir.

İmtiyazcının Yükümlülükleri

İmtiyaz usulünde, süreklilik, eşitlik, değişkenlik ve uyarlanma ilkelerinin yükümlüsü anonim şirkettir. Bununla birlikte, idâre, hizmetle ilgili genel düzenlemeler yapabildiği gibi yararlananlardan alınacak bedeli de belirleyebilir. Kamu hizmeti, imtiyaz usulü ile yürütülüyor olsa bile, her ne pahasına olursa olsun, kesintiye uğramamalıdır. Bu hem idâre hem de anonim şirket için uyulması gereken bir zorunluluktur. Ancak ekonomik bir takım sebepler ve mevcut olanaklar o hizmetin sürdürülmesini imkânsız kılacak duruma neden olmuşsa bunu önleyecek sürekliliği sağlama görevi de idâreye düşmektedir. Bunun için de idâre imtiyaz sahibi anonim şirkete yardım etmek zorundadır.

İmtiyaz sahibi sözleşme gereğince elde ettiği kazancın bir bölümünü yıllık aidat olarak idâreye vermekle yükümlü kılınmış olabilir. Ayrıca, ürettiği mal veya hizmetin bir bölümünü de karşılıksız olarak idâreye verme yükümlülüğü altına girmiş olabilir.

Son olarak imtiyaz sahibi ve Türk hukukuna göre kurulmuş anonim şirket, yükümlülüklerini bizzat kendisi yerine getirmek zorundadır. Çünkü imtiyaz sahibi anonim şirket, teknik bilgi, yetenek, deneyim ve malî gücü nedeniyle seçilmiş olup, idârenin irâdesi dışında üstlendiği kamu hizmetini başkalarına gördüremez (Günday, 2003, s.301-302).

İmtiyazcının Seçimi

Kamu hizmeti imtiyazı, nihayetinde bir idârî sözleşmeye göre Türk hukukuna göre kurulmuş bir anonim şirkete kamu hizmeti kurdurulup işlettirilmesini içermektedir.

Takdir Yetkisi
Hukuk kurallarının idâreye belli bir yönde hareket etmesi konusunda emir, yetki ve görev vermediği durumlarda, idârenin takdir yetkisinin olduğu kabul edilmektedir.

İdâre hangi sözleşme olursa olsun sözleşmenin karşı tarafını serbestçe belirleyemez. Özellikle idâre, özel hukuk sözleşmelerini yaparken, büyük ölçüde ihale yöntemlerini takip etmek zorundadır. Bununla birlikte kamu hizmeti imtiyazı sözleşmeleri açısından durum biraz farklıdır. Kamu hizmetinin yürütülecek olması, imtiyazcıya bazı kamusal yetkilerin tanınacak olması, imtiyazcının aczi durumun da idârenin sorumluluğunun bulunması; imtiyazcının belirlenmesi konusunda idâreye geniş takdir yetkisinin tanınmasını gerektirmiştir (Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2009, s.468).

İdârenin, imtiyaz konusuna yer veren yasalardaki karar alma yöntemlerine uyarak, müzakere yoluyla imtiyaz sözleşmesi imzalayacağı Türk hukukuna göre kurulmuş anonim şirketi belirlerken, kamu yararı, rekabet, eşitlik ve açıklık gibi iha le

yöntemine egemen olan ilkelere göre hareket etmesi gerekir (Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2009, s.469). Ancak idâre, imtiyazcının belirlenmesinde, kamu yararını gerçekleştirme açısından baştan sona ihale yöntemlerini de izleyebilir. Çünkü bunu yasaklayan bir yasa hükmü yoktur.

İmtiyazın Sona Ermesi

İmtiyaz, idârî sözleşmeleri sona erdiren nedenlerden veya koşullardan bir tanesinin gerçekleşmesi üzerine sona erer. İmprevision (öngörülemezlik) durumunda, imtiyaz sahibi şirketle idâre anlaşamazlarsa, yargı kararıyla imtiyaza son verilebilir.

Yap-İşlet-Devret Usulü

Bir kamu hizmetiyle ilgili üretim, iletim ve dağıtım etkinliklerine ilişkin işletmelerin yerli veya yabancı özel hukuk öznelerinin kurulup işletilmesi ve belli bir süre sonra karşılıksız olarak söz konusu hizmete ilişkin işletmelerin herhangi bir karşılık ödenmeden idâreye devredilmesi yöntemine yap-işlet-devret usulü denmektedir. 3996 sayılı Kanuna göre 1995-1999 yılları arasında yapılan yap-işlet-devret sözleşmeleri idârî sözleşme, Anayasanın 47. maddesinde yapılan değişiklikten ve anılan Yasanın 5. maddesinde 4493 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten sonra yapılan yap-işlet-devret sözleşmeleri idârenin özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilmektedir.

Yap-İşlet Usulü

Yap-işlet usulü, 4283 sayılı Yasa ile geliştirilmiş bir usuldür. Bu Yasa, yap-işlet usulünü elektrik enerji santrallerinin, üretim şirketleri mülkiyetinde kurulmasını, işletilmesini, üretilen elektrik enerjisinin satışını düzenleyen yöntem olarak tanımlamıştır. Bu Kanun sadece termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile bu termik santrallerde üretilen enerjinin satışını kapsamaktadır. Dolayısıyla, hidroelektrik, jeotermal, nükleer santraller ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları ile çalıştırılacak santraller bu Kanunun kapsamı dışındadır.

Yap-işlet usulünün temelinde, termik santral kurmak isteyen enerji üretim şirketiyle TEAŞ (Türkiye Elektrik Anonim Şirketi) arasında imzalanan bir sözleşme vardır. Bu sözleşmeye yap-işlet sözleşmesi denmektedir ve bu sözleşmeler özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilmiştir.

Yap-işlet-devret usulünden farklı olarak, bu usulde, sözleşme gereği kurulan tesisin mülkiyeti üretim şirketine aittir. Dolayısıyla sözleşme sonunda idâreye bedelsiz devredilmeyecektir (Gözler, 2006, s.555).

Görevlendirme Usulü

Görevlendirme usulü, üç ayrı kamu hizmeti alanında uygulanmaktadır.

Bunlardan birincisi, elektrik enerjisi alanındaki görevlendirmedir. Hukuki dayanağı ise 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanundur. İkincisi, ulaşım alanındadır. Bu tür görevlendirmeleri ve dayanacakları sözleşmeleri, 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun düzenlemiştir. Üçüncüsü ise, iletişim alanında yapılan görevlendirmelerdir. Bu tür görevlendirmeleri ve dayanacakları sözleşmeleri, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu düzenlemektedir

Özel Yasalarla Kurulan Dernek ve Vakıflar Eliyle Kamu Hizmeti Yürütülme Usulü

Kızılay ve Türk Hava Kurumu gibi dernekler, yasalarla kurulmuşlardır ve kendi amaçlarına uygun olarak üstlendikleri kamu hizmetlerini yürütmekle görevlidirler. Özellikle Kızılay Derneği, faaliyetinin tümünü sağlık ve sosyal kamu hizmeti alanına özgülemiş, adeta "emanet" yöntemiyle kamu hizmeti yürütmektedir. Hatta bu konuda bazı tekellere de sahiptir (Özay, 1996, s.268).

Araştırmalarla İlişkilendir

"Yürütme ve idârenin kamusal etkinliklerinin hukuki rejimi, kamu hukukudur. Kamu hukukunda, işlem ve eylemlerin yasal ve yönetsel düzenlemelerle önceden belirlenmiş esas ve usullere uygun olması zorunludur. Bu esasların başında gelen "kanunilik ilkesi"ne göre yürütme ve idâre, Anayasa ve kanunlarla öngörülmeyen hiçbir konuda kendiliğinden herhangi bir işlem ve eylemde bulunamaz. Aynı ilke uyarınca, kamusal etkinliklerin yürütülmesi de, ancak yasal ve yönetsel düzenlemelerle belirlenmiş olan durum ve koşullarda, yetkili kılınmış organ, makam veya görevli tarafından, yine belirli şekil ve usullere uyulmak suretiyle sağlanabilir. Kamu hizmet ve faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde, ayrıca kamu hukukunun genel ilkelerine de aykırı davranılmaması gerekir.

Kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, kamu hizmet ve faaliyetlerinin bizâtihi idâre kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır. Ancak, bu hizmet ve faaliyetlerden kamu gücüne özgü olmayanlar ile özel yönetim biçimiyle gerçekleştirilmeye elverişli bulunanlar, tüm sorumluluk gene ilgili idâre üzerinde kalmak kaydıyla, onun sürekli gözetimi ve denetimi altında, belli yasal usullerle özel müteşebbislere yaptırılabilir. Özel yönetim biçimiyle yürütülmeye elverişli olan kamu faaliyet ve hizmetlerinin, özel teşebbüse gördürülebilmesi ise bunun kanunlarda öngörülmüş bulunmasına bağlıdır; yürütme ve idâre kendiliğinden bu yolu seçemez ve dilediği yöntemi kullanamaz.

Anayasa'nın 47. maddesinde yapılan son değişiklikle, kamu hizmetlerinin yasa ile belirlenmek koşulu ile, özel hukuk sözleşmeleri ile de yapılabileceği veya devredilebileceği kabul edilmiş ise de yasa koyucu telekomünikasyon hizmetleri açısından yine kamu hukuku rejimini benimsemiş, bu hizmetlerin ancak görev sözleşmesi, imtiyaz sözleşmesi, ruhsat ve izin yöntemleri ile yürütülebileceğini kurala bağlamıştır.

Bu yöntemler Yasanın 1. maddesinde tek tek tanımlanmıştır. Bunların hepsinde bir taraf idâre olup, yasaya göre koşulları belirleme, gözetim, denetim ve yaptırım uygulama yetkileri vardır. Bunlardan kimi imtiyaz sözleşmesi, kimi bayındırlık imtiyazı ve kamu hizmeti imtiyazı (bir arada) sözleşmesi, kimi kamu hizmeti imtiyazı kurulması ve devri anlam ve sonucunu taşıyan, kimi de kamu hizmeti imtiyazı tanınması etkisini ve sonucunu doğuran sözleşmelerdir. İmtiyaz rejiminde, bir yanda kamu yararını amaçlayan bir kamu hizmeti, diğer tarafta ise çıkarını gözeten özel kişi bulunduğundan bu zıt istekleri bağdaştırmak söz konusudur. Bunun sağlanabilmesi için idâreye imtiyazlı hizmet üzerinde yeterince yetki ve sorumluluk tanınması imtiyaz sahibine de güvenceler verilmesi suretiyle bir dengenin kurulması zorunludur".

Kaynak: Anayasa Mahkemesi kararı. Karar Tarihi: 07.05.2002, Esas Yılı: 2000, Esas No: 17, Karar Yılı: 2002, Karar No: 46, Resmi Gazete, Tarih: 26.03.2003, Sayı: 25060. Bakınız.

http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar Bilgi Bankası/18.05.2011.

Öğrenme Çıktısı

5 Kamu hizmetlerinin görülüş usullerini özetleyebilme

Araştır 5	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Görevlendirme usulünün uygulandığı kamu hizmetlerini araştırınız.	İmtiyaz usulü ile yap-işlet-devret usulünü ilişkilendirin.	Kızılay eliyle yürütülen kamu hizmetlerinin görülüş usulünü anlatınız.

1 Kamu hizmetinin öğelerini özetleyebilme

Kamu Hizmetinin Öğeleri

Kamu hizmeti; Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin toplum ya da toplulukların genel ortak ihtiyaçlarını gereği gibi karşılamak amacıyla ele alıp doğrudan ya da buyruğu ve sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı türlü faaliyetlerdir. Bunun dışında kamu hizmeti; bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetler, ya da yasama organınca kamu hizmeti olarak nitelendirilen idâre ya da onun denetim ve gözetimi altında özel kişilerce, kamu yararı amacıyla, kamusal bir ihtiyacı tatmin için yapılan faaliyetler olarak da tanımlanmaktadır.

Kamu hizmetinin dört önemli öğesi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, kamu hizmetini sunan (organik öğe), ikincisi kamu hizmetinin sunulduğu kişiler, üçüncüsü kamu yararı, dördüncüsü de kamu hizmetine yönelik faaliyetlerdir. Bir faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi için bu faaliyetin bir kamu tüzel kişisi veya onun gözetim ve denetimi altında özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilmesi gerekir. Kamu yararı kavramını tanımlamak oldukça zordur. O hâlde kamu yararını tanımlama yetkisini, devletin yetkili organlarına bırakmak en çıkar yoldur. Kamu hizmetinin üçüncü öğesi, hizmetin arz edildiği kişilerdir. Kamu hizmetlerinin kamusal ya da özel yönetim yöntemlerine tabi tutulmuş olmalarına göre, kişilerin kamu hizmetleri karşısındaki durumları bazı farklılıklar göstermektedir.

2 Kamu hizmetlerinin özelliklerini özetleyebilme

Kamu Hizmetlerinin Özellikleri

Kamu hizmetlerinin hepsine egemen olan ilkeler; süreklilik ve kesintisizlik, düzenlilik, eşitlik ve genellik, tarafsızlık, değişkenlik ve uyarlanabilirlik ve bedelsizlik ilkeleridir. Süreklilik hizmetin niteliğine göre belirlenir. Herkese ve her zaman aynı biçimde ve yoğunlukta hizmet sunulması da gerekir. Bu, kamu hizmetinin sunulmasında düzenlilik ilkesinin bir sonucudur. Eşitlik ve genellik ilkesi, kamu hizmetinden önceden belirlenen kurallarına uygun olan herkesin yararlanabileceğidir. Kamu hizmetinin idâre tarafından tarafsız olarak herkese yansız biçimde eşit olarak sunulması gerekmektedir. Kamu hizmetinin amacı, toplumun ortak bir ihtiyacının karşılanması olduğuna göre ve toplumun yapısı ile teknik imkânlar zamanla gelişip değiştiğine göre, kamu hizmeti de değişir. Devletin sunduğu geleneksel kamu hizmetleri parasızdır ancak zamanla kamu hizmetlerinden yararlananlar da hizmet türleriyle birlikte çoğalmış, parasız hizmetlerin yükünü aslında o hizmetten yararlanamayanlara yüklendiği görülmüş ve halkın ödeme gücü dikkate alınmakla birlikte hizmetten yararlananlardan belli bir para alınması kabul edilmiştir.

öğrenme çıktıları ve bölüm özeti

3 Kamu hizmetinin kurulması, düzenlenmesi ve kaldırılmasını özetleyebilme

Kamu Hizmetlerinin Kurulması, Düzenlenmesi, Kaldırılması

Kamu hizmetlerini kanunla kurmak zorunludur. Çünkü devlet ve idâre adına para harcama yetkisi, ancak kanun koyucu tarafından bütçeyle verilebilir. Kamu hizmetlerinin kurulduktan sonra düzenlenmesi, esas itibariyle idâreye aittir. Ancak, idâre bu iç düzenlemeyi yaparken, temel hak özgürlükler bakımından, düzenleyici işlemlerin sınırlarını aşmamalıdır. Kamu hizmetlerinin kaldırılıp, özel teşebbüs hâline getirilmesi kanunla olmak zorundadır. Bir kamu hizmetinin konu, amaç ve yönetim usulünün değiştirilmesi de aynı esaslara bağlıdır. Bir kamusal ihtiyacın doğması üzerine ilk defa kurulan veya kamu yararı gereğince devletleştirme yöntemiyle kamu hizmeti hâline gelen idârî faaliyetler, kamusal ihtiyacın ortadan kalkmasıyla yetki ve usulde paralellik ilkesi çerçevesinde veya özelleştirme yöntemine uygun biçimde kaldırılır.

4 Kamu hizmetlerinin türlerini özetleyebilme

Kamu Hizmetlerinin Türleri

Kamu hizmetleri, kendilerini sunan hukuk öznesine göre üçe ayrılırlar: Kamu tüzel kişileri tarafından sunulan kamu hizmetleri, özel hukuk özneleri tarafından sunulan kamu hizmetleri ve kamu-özel karma oluşumlar tarafından sunulan kamu hizmetleri. Kamu hizmetleri, konularını oluşturan faaliyetlerin özel kesime de bırakılmasına veya özel kesime tamamen yasaklanmasına göre iki türe ayrılmaktadır. Bunlar, tekel biçiminde yürütülen kamu hizmetleri ve tekel biçiminde yürütülmeyen kamu hizmetleridir. Kamu hizmetleri, yürütüldükleri coğrafi alana göre evrensel kamu hizmetleri, ulusal kamu hizmetleri, bölgesel kamu hizmetleri ve yerel kamu hizmetleri olmak üzere dörde ayrılmaktadır. Kamu hizmetleri, kişilerin yararlanma biçimlerine göre doğrudan doğruya bireysel yararlanma sağlayan kamu hizmetleri ve dolaylı ve birlikte yararlanma sağlayan kamu hizmetleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kamu hizmetleri, konularına göre dört türlüdür: İdari, iktisadi, sosyal, bilimsel, teknik, kültürel kamu hizmetleri.

5 Kamu hizmetlerinin görülüş usullerini özetleyebilme

Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri

Kamu hizmetlerinin görülüş usullerini şu şekilde sıralamak mümkündür: Emanet usulü, müşterek emanet usulü, iltizam usulü, ruhsat (izin) usulü, imtiyaz usulü, yap-işlet-devret usulü, yap-işlet usulü, görevlendirme usulü ve özel yasalarla kurulan dernekler ya da kamu hizmeti yürütülme usulü.

Hizmetin devlet idâresi dışından diğer kamu tüzel kişileri tarafından görülmesine emanet usulü denilmektedir. Bir kamu hizmetinin hasar ve zararı idâreye ait olmak ve onu üstlenen özel hukuk kişisine gelir üzerinden bir pay verilmek suretiyle yürütülmesine, müşterek emanet usulü denir. Kamu hizmetinin önceden kararlaştırılan belli bir bedel karşılığı özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesi usulüne iltizam usulü denir. Ruhsat ya da izin usulünde, özel hukuk kişisi ile idâre arasında bir sözleşme bulunmamakta, ruhsat, izin gibi adlar taşıyan ve tek yanlı bir irâdenin sonucu olan idârî işlemler bu ilişkinin temelini oluşturmaktadır. Kamu hizmetinin uzun süreli olarak ilgili idâre ile aralarında imzalanmış bulunan bir idârî sözleşmeye dayalı olarak; sermayesi, kârı, zararı ve hasarı anonim şirket statüsündeki imtiyazcı bir özel hukuk kişisine ait olmak üzere kamu hizmetinin tekel biçiminde gördürülmesine, imtiyaz usulü adı verilmektedir. Bir kamu hizmetiyle ilgili üretim, iletim ve dağıtım etkinliklerine ilişkin işletmelerin yerli veya yabancı özel hukuk öznelerinin kurulup işletilmesi ve belli bir süre sonra karşılıksız olarak söz konusu hizmete ilişkin işletmelerin herhangi bir karşılık ödenmeden idâreye devredilmesi yöntemine yap-işlet-devret usulü denmektedir. Yap-işlet usulü, 4283 sayılı Yasa ile geliştirilmiş bir usuldür. Görevlendirme usulü, üç ayrı kamu hizmeti alanında uygulanmaktadır: Elektrik enerjisi, ulaşım ve iletişim. Özel yasalarla kurulan dernek ya da vakıflar eliyle yürütülen kamu hizmetlerine, Kızılay'ın yürüttüğü hizmetler örnek olarak verilebilir.

1 Yasama organınca nitelendirilmesi yapılan, idâre ya da onun denetim ve gözetimi altında özel kişilerce, kamu yararı amacıyla, kamusal bir ihtiyacı tatmin için yapılan faaliyetlere verilen ad aşağıdakilerden hangisidir?

A. Kamu hizmeti
B. Teşvik hizmeti
C. Milli güveliğin korunması
D. Düzenleme faaliyeti
E. Planlama faaliyeti

2 İstifa eden bir memurun yerine bir ay içinde yeni bir memur veya vekil gelene kadar beklemesi kamu hizmetinin hangi özelliğinden kaynaklanır?

A. Değişkenlik
B. Nesnellik
C. Eşitlik
D. Bedelsizlik
E. Süreklilik ve düzenlilik

3 Kamu hizmetinden yararlananların hizmetin örgütleniş ve işleyişinde yapılacak yeni düzenlemeler karşısında kazanılmış hak iddiasında bulunamamaları kamu hizmetinin hangi özelliğinden kaynaklanır?

A. Süreklilik ve düzenlilik
B. Nesnellik
C. Değişkenlik
D. Eşitlik
E. Bedelsizlik

4 Bir kamu hizmeti olan sağlık hizmeti bireylerin yararlanma biçimine göre yapılan kamu hizmeti ayrımında nasıl adlandırılır?

A. Dolaylı ve birlikte yararlanma sağlayan kamu hizmetlerindendir.
B. Doğrudan doğruya ve bireysel yarar sağlayan kamu hizmetlerindendir.
C. Bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetlerindendir.
D. Tekelli kamu hizmetlerindendir.
E. Mahalli kamu hizmetlerindendir.

5 Aşağıdakilerden hangisi konularına göre yapılan kamu hizmetleri ayrımları içerisinde **yer almaz?**

A. İdari kamu hizmetleri
B. İktisadi kamu hizmetleri
C. Sosyal kamu hizmetleri
D. Tekel teşkil eden kamu hizmetleri
E. Bilimsel, teknik, kültürel kamu hizmetleri

6 Belli bir il, belde veya köy sınırları içinde yaşayan kişilere sunulan kamu hizmetlerine verilen ad aşağıdakilerden hangisidir?

A. Evrensel kamu hizmetleri
B. Ulusal kamu hizmetleri
C. Bölgesel kamu hizmetleri
D. Yerel kamu hizmetleri
E. Sınırlı kamu hizmetleri

7 İdârî kamu hizmetleri, idârenin eskiden beri gördüğü geleneksel klasik kamu hizmetleridir. Aşağıdakilerden hangisi idârî kamu hizmetlerinden biri **değildir?**

A. Bayındırlık işleri
B. Kamu mallarının bakımı ve korunması
C. Eğitim ve öğretim hizmetleri
D. Tapu, kadastro hizmetleri
E. Tiyatro, müzik ve sinema gibi kültür hizmetleri

8 Aşağıdakilerden hangisi kamu hizmetlerinin görülme usullerinden biri **değildir?**

A. İstihlak usulü
B. Müşterek emanet usulü
C. Ruhsat (izin) usulü
D. İltizam usulü
E. İmtiyaz usulü

9 Bir kamu hizmetinin hasar ve zararı idâreye ait olmak ve onu üstlenen özel hukuk kişisine gelir üzerinden bir pay verilmek suretiyle yürütülmesine ne ad verilir?

A. Kamu imtiyazı usulü
B. Kamu istikraz usulü
C. Müşterek emanet usulü
D. Ruhsat (izin) usulü
E. İltizam usulü

10 Aşağıdakilerden hangisi kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde imtiyaz sahibine tanınan bir haktır?

A. İdârenin sözleşmede yapacağı tek yanlı değişiklikleri kabul etmeme
B. Sözleşmenin mâlî dengesinin korunmasını isteme
C. Hizmetten yararlanacaklardan alınacak ücreti serbestçe belirleme
D. Üstlendiği kamu hizmetini bir başkasına gördürebilme
E. Hizmetten yararlanacakları serbestçe belirleme

neler öğrendik yanıt anahtarı

1. A	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Hizmeti Kavramı" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. E	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Hizmetlerinin Özellikleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. C	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Hizmetlerinin Özellikleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. B	Yanıtınız yanlış ise "Kişilerin Yararlanma Biçimine Göre Kamu Hizmeti Türleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. D	Yanıtınız yanlış ise "Konularına Göre Kamu Hizmeti Türleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
6. D	Yanıtınız yanlış ise "Hizmetin Sunulduğu Coğrafi Yere Göre Kamu Hizmeti Türleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
7. E	Yanıtınız yanlış ise "Konularına Göre Kamu Hizmeti Türleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
8. A	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
9. C	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
10. B	Yanıtınız yanlış ise "İmtiyaz Usulü" konusunu yeniden gözden geçiriniz.

6 Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 1

Özel yönetim usullerine tabi kamu hizmetlerinden yararlanma statüsüne, kişiler bir sözleşme ile girerler. Abonman sözleşmeleri olarak adlandırılan bu sözleşmeler uygulamada özel hukuk sözleşmeleri sayılıp, bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar adlî yargıda çözümlenir.

Araştır 2

Devletin sunduğu geleneksel kamu hizmetleri parasızdır ancak zamanla kamu hizmetlerinden yararlananlar da hizmet türleriyle birlikte çoğalmış, parasız hizmetlerin yükünü aslında o hizmetten yararlanamayanlara yüklendiği görülmüş ve halkın ödeme gücü dikkate alınmakla birlikte hizmetten yararlanlardan belli bir para alınması kabul edilmiştir.

Araştır 3

Kamu hizmetlerinin kurulması ve kaldırılması kanun ile olur dolayısıyla yetkili organ kanun koyucudur, bir başka deyişle yasama organıdır. Bu organ Türkiye Cumhuriyetinde, Türkiye Büyük Millet Meclisidir.

Araştır 4

İdârî kamu hizmetleri, idârenin eskiden beri gördüğü geleneksel kamu hizmetleridir. Bayındırlık işleri, kamu mallarının bakımı ve korunması, eğitim ve öğretim, sağlık, tapu kadastro hizmetleri, nüfus işleri gibi idârenin klasik faaliyetleri idârî kamu hizmetlerindendir.

Araştır 5

Görevlendirme usulü, üç ayrı kamu hizmeti alanında uygulanmaktadır. Bunlardan birincisi, elektrik enerjisi alanındaki görevlendirmedir. İkincisi, ulaşım alanındadır. Üçüncüsü ise, iletişim alanında yapılan görevlendirmelerdir.

Kaynakça

AKYILMAZ, B., SEZGİNER, M. (2001). İdâre Hukuku Dersleri, Konya.

AKYILMAZ, B., SEZGİNER, M., KAYA, C. (2009). Türk İdâre Hukuku, Ankara.

DURAN, L. (1982). İdâre Hukuku Ders Notları, İstanbul.

GİRİTLİ, İ., BİLGEN, P., AKGÜNER, T. (2001). İdâre Hukuku, İstanbul.

GÖZLER, K. (2009). İdâre Hukuku Dersleri. (4.Baskı). Bursa.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2004). Yönetim Hukuku, (21. Baskı), Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (1996). Yönetsel Yargı, (10. Baskı), Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., TAN, T. (1998). İdâre Hukuku, C.I, Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., TAN, T. (1999). İdâre Hukuku, C.II, Ankara.

GÜNDAY, M. (2003). İdâre Hukuku, (7. Baskı), Ankara.

LAIDIE, Y. (2000). Kamu Hizmetlerindeki İmtiyaz Sözleşmelerinde Tahkim, Hukuk Kurultayı 2000, C.I, Ankara: Ankara Barosu.

ODYAKMAZ, Z. (1998). Genel Olarak İdârenin Sözleşmeleri, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (İhsan Tarakçıoğlu'na Armağan), C.II, S.1-2, Ankara.

OZANSOY, C. (1997). Türkiye'de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habaset Alanı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.46, S.1-4, Ankara.

ÖZAY, İ. H. (1996). Günışığında Yönetim, İstanbul.

ÖZTÜRK, A. (1997). 21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli, İstanbul.

SEZGİNER, M. (2007). İmtiyaz Sözleşmelerinde İhale Süreci, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (İbrahim Ongün'e Armağan), C.XI, S.1-2, Ankara.

TAN, T. (2000). Kamu Hizmeti İmtiyazı Sözleşmelerinin Dünü Bugünü, Hukuk Kurultayı 2000, C.I, Ankara: Ankara Barosu.

YAYLA, Y. (1990). İdâre Hukuku I, (2. Baskı), İstanbul.

YAYLA, Y. (2009). İdâre Hukuku, İstanbul.

YAYLA, Y. (1986). Sosyal Devletten İktisadi Devlete (Veya Kamu Hizmetinin Sonu). Hukuk Araştırmaları, C.1, S.1, İstanbul.

ZABUNOĞLU, Y. (2000). Bir İdârî Sözleşme Türü Olarak Kamu Hizmeti İmtiyazı Sözleşmeleri, Hukuk Kurultayı 2000, C.I, Ankara: Ankara Barosu.

Bölüm 7

Kolluk Hizmetleri

Öğrenme çıktıları

1 **Kolluğun Amacı ve Konusu**
1 Kolluğun amacı ve konusunu özetleyebilme

2 **Kolluk Türleri ve Ayrımları**
2 Kolluk türleri ve ayırımlarını özetleyebilme

3 **İdârî Kolluk ve Türleri**
3 İdârî kolluk ve türlerini özetleyebilme

4 **Kolluk Yetkisinin Kullanılışındaki İlkeler ve Kolluk Yetkisinin Sınırları**
4 Kolluk yetkisinin kullanılışındaki ilkeler ile kolluk yetkisinin sınırlarını özetleyebilme

5 **Kolluk İşlemleri ve Eylemleri**
5 Kolluk işlemleri ve eylemlerini özetleyebilme

6 **İdârî Kolluk Yetkilerinin Birbiriyle Çatışması ve Yarışması**
6 İdâri kolluk yetkilerinin birbiriyle çatışması ve yarışmasını özetleyebilme

Anahtar Sözcükler: • Kamu Düzeni • Adlî Kolluk • İdârî Kolluk • Özel Güvenlik • Hukukilik İlkesi • Müdahalede Haklılık İlkesi • Umumi Yerler • Olağanüstü Yönetim Usulleri

GİRİŞ

Kolluk, sosyal hayatın farklı alanlarında kamu düzeninin sürekliliğini sağlamak için yürütülen kendine özgü ve çok özel yöntemlerle gerçekleştirilen bir idârî faaliyettir. Kolluk kavramı hem maddî açıdan hem de organik açıdan tanımlanabilir. Maddî açıdan tanımlandığında kamu düzeninin sürdürülmesi için gerçekleştirilen etkinlikleri, organik açıdan tanımlandığında ise bu etkinlikleri gerçekleştiren örgütü ve personeli kapsar.

Maddî ve organik ölçüt bir arada kullanılarak kolluğun tanımı şöyle yapılabilir:

İdârenin kamu düzeninin bozulmasını önlemek, bozulduğunda da eski durumuna getirmek için yürüttüğü etkinlikleri anlatmak için üstlendiği ve sürdürdüğü hizmet ile bu hizmeti yürütmek için kurduğu örgüte "kolluk" denmektedir. Kolluk kavramının Batı dillerindeki karşılığı "polis"tir. Ancak, Batı dillerinden Türkçe 'ye geçmiş olan "polis" sözcüğü, kolluk etkinliklerini yürüten bazı kamu görevlilerini belirtmek için kullanılmaktadır.

İdâre kolluk alanında faaliyet gösterirken; yasaklar koymakta, kısıtlamalar getirmekte, izinler vermektedir. Güvenlik, kolluk etkinliklerinin en başta gelen bölümüdür.

KOLLUĞUN AMACI VE KONUSU

İdârenin tüm tutum ve davranışlarında olduğu gibi, kolluk alanındaki amacı da kamu yararını gerçekleştirmektir. Ancak, kolluk etkinliklerinde kamu yararı , kamu düzeninin sürekliliğini sağlamak olarak somutlaşır. Eğer kolluk etkinlikleri bu amacın dışında bir amaçla yapılırsa hukuka aykırı olur.

Kolluk görevi yerine getirilirken, idâre başka yararlar da sağlamış olabilir. Örneğin, idâre, halk sağlığını korumak için, canlı hayvan kesim yerlerini denetler veya mezbaha yerleri yapar, kasapların mezbahada kestikleri veya kestirdikleri hayvanların etlerine, sağlıklı olduğunu belgeleyen mühürler vurulur. İdâre bu denetim esnasında, yasaların öngördüğü bir kamusal gelir de elde eder. Fakat idârenin asıl amacı, kamu sağlığını koruyarak kamu yararını gerçekleştirmektir, kamusal gelir elde etmek değildir.

İdârenin kolluk görevlerinin yedi türlü konusu bulunmaktadır. Bu konular şunlardır: genel güvenlik , genel sağlık , genel ahlâk, dirlik ve esenlik , kamusal estetik , insan onurunu koruma ve bireyleri kendilerine karşı korumadır. Bu konular, aynı zamanda kamu düzeninin öğelerini de oluşturmaktadır. Eğer kolluk etkinlikleri bu konuların dışında bir konu gerçekleştirmek için yapılırsa hukuka aykırı olurlar. Bu da gösteriyor ki kolluk alanındaki idârî işlemlerin konu ve amaç öğeleri bir madalyonun iki yüzü gibidirler.

Kolluğun amacı kamu düzeni, konusu da kamu düzeninin öğeleri olunca burada kısaca kamu düzeni kavramının ne olduğu ve kamu düzeninin unsurları üzerinde durulması gerekmektedir

Kolluğun Amacı: Kamu Düzeni Kavramı

Kamu Düzeni
Bozulduğunda kamu yararını olumsuz yönde etkileyen ve bozulmasının önlenmesiyle kamu yararı gerçekleşen düzendir.

İnsanların her zaman ve her yerde az veya çok bir düzen içinde yaşamak istedikleri kuşkusuzdur. Düzen yoksa, özgürlüğün varlığını ya da yokluğunu tartışmak anlamsızdır. Öyleyse insanların düzen istemesini özgürlüklerinden vazgeçmek değil, aksine onları gerçek kılabilmek isteği olarak görmek gerekir. Bu düzen, kamu düzenidir (Atay, 2006, s.520).

Genel olarak kamu düzeni, "belirli bir zaman dilimi içerisinde, siyâsî, sosyal, ekonomik, ahlâkî açılardan toplumun temel yapısını belirleyen ve temel çıkarlarını koruyan kurum ve kuralların bütünüdür (Tanrıver, 2001, s.94)".

Kolluğun korumak istediği düzen, kamu düzenidir. Ancak burada söz konusu olan maddî anlamdaki kamu düzenidir. Dolayısıyla, ne toplumun, ne de toplum içinde yaşayan bireylerin manevî ihtiyaçları ile iç dünyalarını ilgilendiren konular, idârenin kolluk işlev ve etkinliklerini ilgilendirmemektedir.

Kolluğun Konusu: Kamu Düzeninin Öğeleri

Kamu düzeninin öğelerini belirlemede klasik ve modern anlayış bulunmaktadır. Klasik anlayışa göre kamu düzeninin öğeleri, kamu güvenliği (genel güvenlik), kamu huzuru (dirlik ve esenlik) ve kamu sağlığıdır (genel sağlıktır). Modern anlayışa göre ise kamu düzeninin öğeleri; genel ahlâk, kamusal estetik, insan onuru ve bireylerin kendilerine karşı korunmasıdır. Günümüzde kamu düzeninin öğeleri belirlenirken, klasik anlayış ve modern anlayış birlikte göz önünde tutulmaktadır. Böyle olunca, kamu düzeninin yedi öğesinin olduğu kabul edilmektedir (Gözler, 2006, s.559-560).

Genel Güvenlik

Güvenlik kavramı, bireylerin can ve mallarından endişe duymamalarını, saldırıya uğramalarının önlenmesini ifade eder (Gözübüyük, 2004, s.293).

Genel Sağlık

Bireylerin ve evcil hayvanların bulaşıcı, salgın ve yaygın hastalıklardan korunması, toplumun sağlıklı bir çevrede yaşamasının sağlanmasına yönelik kolluk faaliyetleridir (Polatcan, 1989, s.189-190).

Dirlik ve Esenlik

Dirlik ve esenlik kavramı, toplum gereklerini aşan maddî düzensizlik ve rahatsızlıkların bulunmayışıdır. Bir başka deyişle, dirlik ve esenlik, gürültü, duman, koku, toz gibi toplumu ve bireyleri etkileyen etkenlerin olağan sınırlar içinde kalması ve tutulmasını ifade eder (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.367,746; Özay, 1996, s.481-482).

Genel Ahlâk

Dış düzeni tehlikeye sokan, açığa vurulmuş ahlâkî tutum ve davranışlar, sınırlı da olsa idârî kolluğun görevleri içine girmektedir. İdârî kolluk, bireylerin inanç ve düşünce alanlarını düzenleyemez. Ancak bunların kamu düzenini bozacak biçimde dış dünyaya yansıması ile ortaya çıkan durumları önler (Latournerie, 1982, s.4041). Kişilerin düşünce ve ahlâk planındaki açıklama ve gösterileri ancak kamu düzenini ciddi surette tehdit eden veya gerçekten tehlikeye sokan eylem ve girişimlere dönüştüğünde idârî kolluk yetkilerinin kapsamına girer.

Kamusal Estetik

Modern anlayışa göre, kolluk makamlarının bazı durumlarda kamusal estetiği korumak amacıyla kolluk yetkilerini kullanabileceği kabul edilmektedir. Örneğin belediye, bir sokaktaki evlerin dış cephesini belli bir renge boyanması kararı ala bilir(Kalabalık, 2002, s.512-518). Pozitif hukukumuzdaki bunun yasal dayanağı,

İmar Kanunun 21. maddesinin son fıkrasıdır.

İnsan Onuru

İnsan onuru sözlüklerde, izzet-î nefis, haysiyet, özsaygı, şeref, erdem, vâkâr, gurur, saygınlık, kendine saygı duyma ve başkalarını da kendine saygılı kılma olarak açıklanmaktadır. Kamu düzeninin öğelerinin belirlenmesinde benimsenen modern anlayışa göre, insan onuru kamu düzeninin bir öğesini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, kolluk makamları insan onurunu korumak için kolluk işlemleri yapabilmektedir.

Bireylerin Kendilerine Karşı Korunması

Modern anlayışa göre, bazı istisnai durumlarda bireylerin kendilerine karşı korunması amacı da bir kamu düzeni öğesi olarak kabul edilmektedir. Örneğin, kolluk makamları kendi güvenliklerini sağlamak amacıyla otomobil sürücülerine emniyet kemeri takma zorunluluğu getirebilirler (Gözler, 2006, s.560).

Öğrenme Çıktısı

1 Kolluğun amacı ve konusunu özetleyebilme

Araştır 1

Duman, koku, toz gibi toplumu ve bireyleri etkileyen etkenlerin olağan sınırlar içinde kalması ve tutulmasını ifade eden kamu düzeni öğesini araştırınız.

İlişkilendir

Kolluğun, bireylerin kendilerine karşı korunması öğesiyle karayollarında otomobille seyahat eden yolcuların emniyet kemeri takma zorunluluğunu ilişkilendirin.

Anlat/Paylaş

Şu ana kadar sizi rahatsız eden bir gürültü kirliğini ve bu gürültü kirliliğine karşı yaptığınız girişimleri anlatınız.

KOLLUK TÜRLERİ VE AYRIMLARI

Kolluk türleri, organik açıdan ele alınıp incelenmelidir. Organik açıdan kolluk, idâre tarafından yürütülen kolluk ve özel sektör tarafından yürütülen kolluk (özel güvenlik) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

İdâre Tarafından Yürütülen Kolluk

İdâre tarafından yürütülen kollukla ilgili düzenlemelerin çok önemli bir bölümünü içeren 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu, 8. maddesinde polisi üçe ayırmıştır. Bunlar, idârî polis (idârî kolluk), adlî polis (adlî kolluk) ve siyâsî polistir.

İdârî Kolluk-Adlî Kolluk Ayrımı

İdârî kolluk-adlî ayırımı kuramsal ve uygulama açıdan büyük öneme sahiptir.

Adlî Kolluk

Adlî Kolluk
İşlenmiş bir suçun takibine, delillerin elde edilmesine, faillerin kovuşturulmasına, yakalanmasına yönelmiş faaliyetlerdir.

Suç kolluğu (Özay, 1996, s.478) da denilen adlî kolluğun amacı, suçları kovuşturmak, suçluları ve kanıtlarını toplayıp yargı yerlerine vermektir. Bundan dolayı, adlî kolluk bastırıcı niteliktedir. Adlî kolluk suç ve suçluların izlenmesi ve suçun işlenmesinden sonra adlî kovuşturma amacıyla yürütülen bir faaliyettir.

Adalet ve İçişleri Bakanlıkları tarafından çıkarılan Adlî Kolluk Yönetmeliği, adlî kolluğun çalışma esaslarını, adlî kolluk görevlilerinin niteliklerini, adlî işlemlerinin denetimini, uzmanlık dallarına göre hangi bölümlerde çalıştırılacaklarını ve diğer hususları düzenlemiştir.

Adlî kolluğun görev, yetki ve sorumlulukları, Adlî Kolluk Yönetmeliğinin 6. maddesinde düzenlenmiştir. Bu görev, yetki ve sorumluluklar, şöyle özetlenebilir: 1. Cumhuriyet savcılarının adlî görevlere ilişkin verdikleri emirleri geciktirmeden yerine getirmek. 2. Adlî kolluğa yapılan suç ihbar ve şikayetlerini, el koydukları olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan önlemleri derhal Cumhuriyet savcılığına bildirmek ve Cumhuriyet savcısının talimatı doğrultusunda işin aydınlatılması için gerekli soruşturma işlemlerine başlamak. 3. Ceza Muhakemesi Kanununun 135 inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi vermek. 4. En üst dereceli kolluk amiri olarak; adlî kolluk hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla adlî kolluk görevlileri üzerinde gözetim, denetim, planlama ve gerektiğinde diğer idari tedbirleri almak ve işbölümü yapmak. 5. Maddî gerçeğin araştırılması ve âdil bir yargılamanın yapılabilmesi için, Cumhu-

riyet savcısının emirleri doğrultusunda şüphelinin lehine veya aleyhine olan tüm delilleri, kanunda ön görülen koşullara uyarak toplamak, muhafaza altına almak ve bunları bir fezleke ile Cumhuriyet savcısına sunmak. 6. Bir ölümün doğal nedenlerden meydana gelmediği kuşkusunu doğuracak bir durumun varlığı veya ölünün kimliğinin belirlenememesi hâlinde; durumu derhâl Cumhuriyet başsavcılığına bildirmek ve Cumhuriyet savcısının emri doğrultusunda soruşturma işlemlerine başlamak. 7. Olay yeri incelemesine engel olanlarla ilgili gerekli işlemleri yapmak

Adlî kolluk görevlilerinin nitelikleri, Adlî Kolluk Yönetmeliğinin 8. Maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, adlî kolluk görevlileri, kolluk görevlilerinin ilgili mevzuatına göre taşıması gerekli olan niteliklere sahip olmalıdır. Adlî kolluk görevlilerinin, yüklendiği görevlerin gerektirdiği bilgi ve vasıfları taşıması sağlanır. Her hizmet bölümü için gerekli koşullar, kanun veya kolluk birimlerinin bağlı bulundukları bakanlıklarca çıkarılan mevzuatta belirtilir.

Adlî Kolluk Yönetmeliğinin 13. maddesine göre, Cumhuriyet başsavcıları ve Cumhuriyet savcıları; adlî kolluk hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülebilmesi amacıyla, adlî kolluk görevlilerince ifa edilen adlî işlemleri her zaman denetler. Yürütülen soruşturma evrakını gerektiğinde ilgili adlî kolluk biriminde inceleyerek, soruşturmaya ilişkin eksik gördüğü hususların ikmalini emredebileceği gibi, soruşturma evrakı ve taraflarının bulunduğu hâl üzere Cumhuriyet başsavcılığına intikal ettirilmesi talimatını da verebilir.

İdârî Kolluk

Suç ve Cezalarda Kanunilik ilkesi

- Suç ve cezanın kanunla konulması gerektiğini ifade eder.
- Kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz.
- İdârenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamaz.

İdârî kolluğun amacı, kamunun düzen içinde yaşamasını sağlamaktır. Bu amaca ulaşmak için kamu düzeninin işleyiş kurallarını, ilgili kanunlara uyarak koyar, önleyici ve koruyucu yönü ağır basan bir uygulama getirir. Bu uygulama, aynı zamanda adlî kolluğun görevlerini de etkiler. Çünkü yeni suçların işlenmesi konusunda caydırıcı etki oluşturur (Yayla, 2009, s.42). Bundan dolayı idârî kolluk kural olarak düzenleyici, önleyici ve durdurucu niteliktedir. İdârî kolluğa ilişkin genel düzenlemeler, sadece yasama organı tarafından değil, idâre tarafından da yapılabilir. Buna karşılık "suç ve cezalarda kanunilik ilkesi" gereğince, suç kolluğuna ilişkin düzenlemeler ancak yasayla yapılabilir.

İdârî Kolluk-Adlî Kolluk Ayırımının Temelleri

Adlî kolluk ile idârî kolluk, gerek yaptıkları görevin niteliği ve amacı gerekse tabi oldukları hukukî rejim ve teknik nedenler açısından birbirinden ayrılmaktadır.

Suç işlenmesinden önce harekete geçerek kamu düzenini tehdit eden veya tehlikeye düşüren tutum ve davranışların ortaya çıkması halinde harekete geçerek önleyici ve durdurucu niteliği ağır basan görevleri yerine getiren kolluk, idârî kolluktur. Adlî makamların cezalandıracağı bir suç işlendikten sonra suçluları ve suç kanıtlarını belirleyip adlî makamlara teslim etmek için harekete geçen ve bastırıcı nitelikte görev yapan kolluk ise adlî kolluktur (Bucaktepe, 2008, s.66).

İdârî kolluk-adlî kolluk ayırımı, tabi oldukları hukuksal rejim açısından çok önemlidir. Çünkü idârî kolluk idârî makamların emri altındadır. Bu yüzden idârî kolluk görevlerinin yürütülmesi esnasında ortaya çıkacak uyuşmazlıklar idârî yargı yerleri tarafından çözülecektir. Buna karşılık, adlî kolluk, kural olarak adlî makamların emri altındadır. Bu nedenle adlî kolluk görevleri yürütülürken ortaya çıkan uyuşmazlıklar ise adlî yargı yerlerinde çözümlenir. Ayrıca, idârî kolluk personeli bir görevsel suç işlerse, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine göre idârenin vereceği izinden sonra yargılanacaktır. Buna karşılık adlî kolluk personeli görev esnasında bir suç işlerse hakkında doğrudan doğruya ceza davası açılır.

İdârî kolluğun amacı, kamunun düzen içinde yaşamasını sağlamaktır. Bu amaca ulaşmak için kamu düzeninin işleyiş kurallarını, ilgili kanunlara

uyarak koyar, önleyici ve koruyucu yönü ağır basan bir uygulama getirir. Bu uygulama, aynı zamanda adlî kolluğun görevlerini de etkiler. Çünkü yeni suçların işlenmesi konusunda caydırıcı etki oluşturur (Yayla, 2009, s.42). Bundan dolayı idârî kolluk kural olarak düzenleyici, önleyici ve durdurucu niteliktedir. İdârî kolluğa ilişkin genel düzenlemeler, sadece yasama organı tarafından değil, idâre tarafından da yapılabilir. Buna karşılık "suç ve cezalarda kanunilik ilkesi" gereğince, suç kolluğuna ilişkin düzenlemeler ancak yasayla yapılabilir.

İdârî kolluk-adlî kolluk ayırımının teknik nedenleri de vardır. Bir suçun delillerinin toplanması, değerlendirilmesi, tanık ve sanık ifadelerinin alınması, uzmanlık işidir (Yayla, 2009, s.42). Özellikle adlî tıp incelemeleri, parmak izi, balistik inceleme, DNA testleri gibi birçok araştırma yoğun bir uzmanlık çalışmasını gerektirir. Bu nedenle, adlî kolluk personeli de değişik meslek guruplarından seçilmeli veya atanmalıdır. Hekim, hukukçu, mühendis, kimyager gibi.

İdârî kolluk ile adlî kolluk işlevsel olarak birbirlerinden ayrılabilseler de organik açıdan ülkemizde birbirinden ayrılmamışlardır. Her iki kolluk türü de ülkemizde aynı kamu görevlileri tarafından yürütülmektedir. Ancak, yapılan kolluk görevinin türü açısından, kolluk görevlilerinin emir aldıkları makamlar değişebilir. Adlî kolluk görevini yapan güvenlik güçleri kimi zaman savcıdan, kimi zaman da kendi üstlerinden emir alırlar (Gözübüyük, 2004, s.294).

Bu çerçevede, önleyici nitelikteki ve suç işlenmeden önce yürütülen idârî kolluk faaliyetleri ile suç işlendikten sonra suç faillerini ve delillerini tespit etmeye yönelik yürütülen adlî kolluk faaliyetleri, ülkemizde emniyet teşkilat birimleri (kısaca polis) ve jandarma tarafından yürütülmektedir. Bir başka deyişle, her iki kolluk da Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı içerisinde örgütlendirilmiştir.

İdârî polis, adlî kolluk görevini harekete geçiren herhangi bir durum karşısında kaldığı takdirde bir taraftan adlî kolluk görevini yürütmekle beraber, diğer taraftan adlî kolluğa haber verir ve adlî kolluk gelince işini ona devreder. Demek ki bu iki görev birbirini izleyebileceği gibi aynı memurda da birleşebilmektedir. Örneğin, karayolunda trafik akışını düzenleyen bir trafik polisi, önleyici nitelikteki idârî kolluk görevini yapmaktadır. Aynı trafik polisi, bu görevini yaparken meydana gelen ölümlü trafik kazasının raporunu tanzim ederken ve delilleri koruma altına alırken, adlî polis görevini yapmaktadır.

Aynı personelde idârî ve adlî kolluk görevlerinin birleşeceğinin yasal temelleri de bulunmaktadır. Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun Ek 4. maddesi, Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Hakkında Kanunun 7. maddesi, Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunun 4. maddesi, bu yasal temellerin başlıca hükümleridir.

İdârî Polis-Siyâsî Polis Ayrımı

Siyâsî Polis
Devletin milli güvenliğin korunması için giriştiği gizli polis faaliyetleridir.

Siyâsî polis, Emniyet Teşkilatı Kanununun 9. maddesinde, "Devletin umûmi emniyetine taalluk eden işlerle mükellef olan kısım" olarak tanımlanmıştır. Yasa maddesinde geçen "devletin umumi emniyeti" kavramı, millî güvenlik anlamında kullanılmıştır (Günday, 2003, s.250-251). Siyâsî polis faaliyetleri, idârî kolluk kavramının dışında kalır. Bu faaliyetler, Cumhurbaşkanına bağlı Millî İstihbarat Teşkilatının görevidir (Duran, 1982, s.253). MİT, kural olarak istihbarî bilgi toplamak ve ilgili devlet organlarının değerlendirmesine sunmakla görevlidir. MİT'in verdiği bilgiler ve topladığı istihbarat çerçevesinde eğer ortada müdahale edilmesi gereken bir durum varsa bu MİT tarafından değil, kolluk tarafından yapılacaktır (Bucaktepe, 2008, s.95).

Özel Sektör Tarafından Yürütülen Kolluk (Özel Güvenlik)

Kolluk faaliyetleri, kamu gücünün kullanılmasını gerektirmektedir. Çünkü kolluk faaliyetlerinin özü, kamu düzeninin korunması amacıyla kişi hak ve özgürlüklerine sınırlamalar getirilmesidir. Genel yapı böyle olmakla beraber, gelişen olaylar nedeniyle, yeni güvenlik ihtiyaçları ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaçların idâre tarafından karşılanması önemli harcamaları gerektirdiği için başka çözümler aranmıştır. Çünkü kamu düzenini dolaylı olarak ilgilendiren, ama ülkenin ekonomisini, turizmini vs. etkileyen sorunlar çoğalmıştır (Yayla, 2009, s.45-46). Ayrıca, özellikle ünlü kişilerin ve özel kuruluşların güvenliğini koruma ihtiyacı da ortaya çıkmıştır. Hatta bazı kamu kurum ve kuruluşlarının korunması da genel idârî kolluğun yetişebileceği düzeyi aşmıştır.

Kamu Gücü
İdârenin kamu yararını gerçekleştirebilmesi için özel kişiler karşısında sahip olduğu üstün yetki ve ayrıcalıklardır.

İşte bu ihtiyaçlar karşısında, kamu güvenliğini korumak açısından yardımcı ve tamamlayıcı nitelikte özel güvenlik hizmetlerinin (özelleştirilmiş kolluk faaliyetlerinin) yerine getirilmesi kanunla öngörülmüştür. Bu konuda son çıkarılan ve yürürlükte olan kanun, 5188 sayılı Kanundur.

5188 Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun'a göre kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetleri; İçişleri Bakanlığından izin almış özel güvenlik şirketleri tarafından sağlanabilmektedir. Çünkü idâre hukuku öğretisinde, özel hukuk kişilerinin, genel idârî kolluk alanında faaliyette bulunmasının imkânsızlığına karşılık, bazı özel kolluk alanlarında faaliyette bulunabilecekleri kabul edilmektedir (Gözübüyük-Tan, 1998, s.485). Ancak bu özel hukuk kişileri üzerinde organik idârenin, kolluk denetimini aşan ve adeta içsel bir denetime dönüşen bir denetleme yapacağı da kabul edilmektedir. Nitekim anılan Kanuna göre, bu tür faaliyetlerde bulunacak özel hukuk kişileri, İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenecektir.

Öğrenme Çıktısı

2 Kolluk türleri ve ayırımlarını özetleyebilme

Araştır 2	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
İdârî kolluğun amacını araştırınız.	Suç kolluğu konusunu, H. Usta'nın "Neden Adlî Polis Kurulmalıdır". (http://www.yayin.adalet.gov.tr/02.10.2009.) adlı makalesiyle ilişkilendirin.	Görevi başındaki bir trafik polisi ile aranızda geçen bir konuşmayı anlatınız.

İDÂRÎ KOLLUK VE TÜRLERİ

İdârî kolluk, kamu düzenini korumak, kollamak, toplum yaşamına yönelik tehlikeleri önlemek ve güvenliği sağlamak için kurulan gerekli koşullar oluştuğunda da zor kullanma yetkisine sahip devletin kurduğu idârî kuruluşlar (Bucaktepe, 2008, s.74) ve bu kuruluşların faaliyetidir.

İdârî Kolluk
Bir idârî makama tanınmış, kamu düzeninin sağlanması amacıyla icrai kararlar alma ve bunların uygulanması için gerekli maddi işlemleri yapma ayrıcalığı olarak tanımlanmaktadır.

İdârî kolluk da kendi içinde genel idârî kolluk ve özel idârî kolluk diye iki ye ayrılır. Bunun nedeni, ya toplumun derhal hissettiği kamu düzeni ihlalleriyle, ancak uzun süre sonra ve dolaylı etkilendiği ihlaller nedeniyle duyduğu ihtiyaçlar arasındaki farklılıktır.

Genel İdârî Kolluk

Genel idârî kolluk, toplumda güvenliğin, genel sağlığın, genel ahlâkın, dirlik ve esenliğin bozulmasını önlemeye, bozulduğunda da geri getirmeye yönelik etkinliklerdir.

Genel İdârî Kolluk
Tüm ülke düzeyinde kamu düzenini sağlamakla görevli kolluktur.

Emniyet Teşkîlâtı Kanununa göre genel idârî kolluk veya kısaca genel kolluk, polis ve jandarma teşkîlât ve personelinden oluşmaktadır. Bu iki teşkîlât ve bunlarda çalışan kamu görevlileri, tüm ülke düzeyinde kamu düzenini sağlarlar ve aynı zamanda adlî kolluk görevini de yaparlar. Kural olarak polis, şehir ve kasabaların, jandarma ise kırsal yörelerin genel kolluk hizmetini yürütürler (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.178; Gözübüyük, 1996, s.329).

Zaman zaman, genel kolluğun uzmanlaşmış birimleri olan çevik kuvvet, polis özel timleri, trafik kolluğu, çocuk polisi, jandarma komando birlikleri, jandarma koruma birlikleri vs. ile özel kolluk karıştırılmaktadır. Genel kolluğun bu uzmanlaşmış birimleriyle özel kolluk hem personel açısından hem de yöneldikleri amaç açısından farklıdırlar.

Genel idârî kolluk faaliyetleri, polis, jandarma, çarşı ve mahalle bekçileri tarafından yerine getirilir.

Polis

Polis, İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü içerisinde örgütlenmiştir. Polis, devlet içerisinde, Türk Silahlı Kuvvetleri'nden sonra gelen en önemli silahlı güçtür. Emniyet Genel Müdürlüğü, merkez, taşra ve yurtdışı örgütlerinden oluşur. Emniyet Genel Müdürlüğünün taşra örgütü, mülkî idâre esasına göre örgütlenirler ve mülkî amirlerin emirleri altında çalışırlar.

Resim 7.1

Jandarma

Jandarma
Emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvvetidir.

Resim 7.2

Jandarma, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Hakkında Kanunun 3. maddesinde, "... emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği görevleri yerine getiren silahlı genel kolluk kuvveti ..." olarak tanımlanmıştır.

Aynı kanunun 5. maddesine göre, Jandarma Genel Komutanlığının kuruluş ve kadrolarıyla konuş yerleri, İçişleri Bakanlığınca düzenlenir. Ancak seferberlik ve savaşta Kuvvet Komutanlıkları emrine girecek birliklerin kuruluş ve kadrolarıyla konuş yerlerinin düzenlenmesinde Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınır. Jandarma birliklerinin kuruluş ve konuşlarının düzenlenmesinde mülki taksimat esas alınır. Ancak geçici olarak birden çok ili içine alan bölge teşkilatı da kurulabilir. Bölge komutanı, bölge teşkilatının konuşlu bulunduğu ilin valisine karşı sorumlu olarak görev yapar.

Çarşı ve Mahalle Bekçileri

Belediye sınırları içinde polis örgütüne yardımcı olmak üzere çarşı ve mahalle bekçileri örgütü de kurulur ve bu örgüt de genel kolluğun içinde yer alırlar. 772 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanununun 1. ve 2. maddelerine göre, en büyük mülkî âmirin emrinde çalışırlar. Emniyet teşkilatı bulunan yerlerde, en büyük polis amiri, bekçi örgütünün meslekî âmiridir. Jandarmanın görev yaptığı yerlerde ise ilçe jandarma komutanı, bekçi örgütünün meslekî amiridir.

Özel İdârî Kolluk

Özel İdârî Kolluk
Genel idârî kolluk dışında kalan ve özel yasalarına göre kurulan ve belirli görevleri olan kolluk kuvvetleri olarak tanımlanmaktadır.

Resim 7.3

Özel idârî kolluğa, "özel kolluk" veya "hizmet kolluğu" da denmektedir. Genel kolluğun amaçlarından bir veya birkaçına yönelik olmakla beraber, yasalarla farklı bir hukuksal düzene bağlı tutulan kolluk hizmetleri ile genel kolluğun amaçları dışında bir düzenin korunması amacıyla yürütülen kolluk hizmetleridir (Özay, 1996, s.480-487). Bundan dolayı, özel kolluk türleri, hizmet alanına göre değişmektedir. Avcılık, imâr, belediye ve köy kolluğu, ormanları koruma, gümrük, hayvan sağlığı, sanayi tesislerinin korunması, yabancıların yurda giriş-çıkışları ve konaklamalarının düzenlenmesi, at yarışları ve talih oyunları alanlarında özel kolluk faaliyetleri yürütülmektedir.

Özel kollukların konuları ve amaçları farklı olabilirse de; tümünün yetkileri, usûlleri ve yaptırımları aynıdır. Fakat özel idârî kolluk bazı yönleriyle genel idârî kolluktan ayrılmaktadır (Aslan-Berk, 2000, s.23). İlk ayrıldığı nokta, özel idârî kolluk yetkisi, normal olarak kolluk yetkisine sahip olmayan makamlara tanınmış olabilmektedir. Örneğin orman hizmetlerinden sorumlu bakanlığının genel idârî kolluk yetkisi yoktur. Ancak ormanların korunmasına yönelik özel kolluk faaliyetlerinde yetki, İçişleri Bakanlığı'nın değil, ilgili bakanlığındır. İkinci ayrıldığı nokta ise yöneldikleri amaçlardır. Özel idârî kolluğun amacı genel idârî kolluğun amacıyla aynı olabileceği gibi, bazen de farklı olabilir.

Öğrenme Çıktısı

3 İdârî kolluk ve türlerini özetleyebilme

Araştır 3

Genel idârî kolluk faaliyetleri hangi yetkililer tarafından yerine getirildiğini araştırınız.

İlişkilendir

Ruhsatsız yapıları mühürleyen belediye zabıtaları ile özel idârî kolluk faaliyetini ilişkilendirin.

Anlat/Paylaş

Bir kaçak yapı yıkımı esnasında gördüğünüz kamu görevlilerini ve davranışlarını anlatınız.

KOLLUK YETKİSİNİN KULLANILIŞINDAKİ İLKELER VE KOLLUK YETKİSİNİN SINIRLARI

Bu Başlık altında ilk önce kolluk yetkisinin kullanışındaki ilkeler anlatılacak, daha sonra da kolluk yetkisinin sınırları üzerinde durulacaktır.

Kolluk Yetkisine Hâkim Olan İlkeler

Kolluk yetkisinin kullanılışında dört temel ilke vardır. Bu ilkeler, hukukilik ilkesi, ölçülülük ilkesi, gecikmede tehlike bulunması ilkesi ve müdahalede haklılık ilkesidir.

Hukukilik İlkesi

Kolluk faaliyetlerinin konusu, kamu düzenini korumak üzere hak ve özgürlüklere müdahaledir. Anayasanın 13. maddesine göre temel hak ve özgürlükler ancak kanunla sınırlanabilir. Ancak kanunlar da hak ve özgürlüklerin özlerine dokunamazlar; Anayasanın sözüne, ruhuna, demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı sınırlamalar getiremezler. Anayasanın bu ilkesine göre idâre, kişilerin özgürlüklerini kısıtlayacak biçimde, kaynağını yasalardan almayan yaptırım uygulayamaz. Örneğin, cezasını çeken bir kişiye, ülke aleyhine propaganda yapacağı varsayımı ile pasaport verilmemesi, yasada olmayan biçimde seyahat özgürlüğünü kısıtlayacağı için kolluk yetkilerinin hukukilik ilkesi çerçevesinde kullanılmasına aykırı olur.

Hukukilik ilkesi gereğince hukuk kurallarının koyduğu bir zorunluluğun kapsamını kolluk daraltamaz. Aynı ilke gereğince, kolluk yetkisi çerçevesinde yasalarla getirilen bir sınırlamanın veya yasaklamanın kapsamını idâre genişletemez (Yayla, 2009, s.51). Hukuk kuralları idâreye kolluk yetkisini hangi amaçla vermişse, idâre o yetkiyi o amaçlar için ve sınırlı olarak kullanmalıdır.

Anayasanın 13. maddesinin yeni biçimine göre, temel hak ve özgürlükler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz. Kolluk yetkilerinin idâreye tanınmasının temel amacı, özgürlükçü ortamın korunmasıdır. İdârî kolluk önlemleri uygulanırken, günümüzün demokratik hukuk devletinin hoşgörüsü de dikkate alınmalıdır. Bu nedenle, hak ve özgürlüklerin kullanılması esnasında zaman zaman hukuk kurallarının çiğnendiği görülse de bunlar kamu düzeninin o anda daha fazla bozulmasını önlemek için zor kullanılmayabilir. Ancak, kolluk makamları belirledikleri ihlalleri ve faillerini daha sonra bir adlî kolluk takibiyle yargı önüne çıkarılmasını sağlayabilirler.

Ölçülülük İlkesi

Orantılılık İlkesi
Kolluk önlemleriyle amaçlanan hedef ile bu hedefe ulaşmak için kullanılan araçlar arasında bir oran olmasını ifade eden ilkeye orantılılık ilkesi denir. Bu ilkeye göre, uygulanacak yaptırım ihlâlin ağırlığı ile orantılı olmalıdır.

Ölçülülük ilkesi, bir hakkın veya özgürlüğün sınırlanmasında kullanılan aracın, sınırlamayla ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, bu aracın amaç için zorunlu ve gerekli olmasını ve nihayet söz konusu araçla ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir denge olmasını ifade eder (Oğurlu, 2002, s.21). Ölçülülük ilkesinin üç alt ilkeden oluştuğu görülmektedir. Bu ilkeler şunlardır: Elverişlilik ilkesi, gereklilik ilkesi ve orantılılık ilkesi.

İdâre tarafından alınmış olan bir kolluk önleminin hedeflenen amaca ulaşmaya uygun olmasına elverişlilik ilkesi denmektedir (Oğurlu, 2002, s.36). Başvurulan araç, hedeflenen amaca ulaşmada yetersiz kalıyorsa veya amaca ulaşmasını engelliyorsa ya da zorlaştırıyorsa alınan önlemin elverişli olmadığı söylenebilir (Bucaktepe, 2008, s.349).

Gereklilik ilkesi, hukukun öngördüğü amaçlara ulaşılmasına imkân veren birçok kolluk önlemi arasında bireysel çıkarlara en az zarar verici olanının seçilmesini ifade eder (Oğurlu, 2002, s.37).

Kolluk önlemleriyle amaçlanan hedef ile bu hedefe ulaşmak için kullanılan araçlar arasında adalet duygusunun ve ortak aklın kabul edebileceği bir oran olmasını ifade eden ilkeye orantılılık veya âdil denge ilkesi denmektedir.

Gecikmede Tehlike Bulunması İlkesi

Kamu düzenini tehdit edeceği veya tehlikeye sürükleyeceği düşünülen her ola ya idârî kolluğun müdahale edeceği düşünülemez. İdârî kolluğun hak ve özgürlüklere müdahale edebilmesi için bir davranış veya olayın ya da faaliyetin kamu düzenini bozacağı konusunda ciddî kanıtlar veya işaretler olmalıdır (Bucaktepe, 2008, s.353).

Müdahalede Haklılık İlkesi

İdârî kolluk, kamu düzenini korumak için görev alanında şüpheli gördüğü tutum ve davranışlara müdahale etmeyi gerektirmektedir. Ancak şüpheli görülen her duruma da müdahale edilmemelidir. Müdahale edilmesi için şüphenin belirli bir yoğunlukta olması gerekir. Kolluğu şüphelendiren tehlike, çevreden veya kişilerden kaynaklanabilir. Kolluk görevlileri kendi sorumluluk alanını dikkatle takip etmeli, meydana gelen değişiklikleri, olağandışı durumları belirlemeye çalışmalıdır (Bucaktepe, 2008, s.355).

Kolluk Yetkisinin Sınırları

Kolluk yetkisinin kullanışı, doğrudan bireylerin hak ve özgürlüklerinin kullanımı ile ilgili olduğu için sınırsız bir yetki değildir. Bu nedenle kolluk yetkileri; amaç, konu, yer ve zaman açılarından sınırlandırılmıştır.

Amaç Bakımından Sınırları

Genel kolluk görevinin amacı; güvenlik, esenlik, sağlık ve bazı durumlarda genel ahlâk, kamusal estetik, insan onuru ve bireylerin kendilerine karşı korunması öğelerinden oluşan kamu düzenini gerçekleştirmekten ibarettir (Günday, 2003, s.267). Eğer idâre, kolluk yetkilerini, genel güvenlik, genel sağlık, esenlik veya genel ahlâk amaçları, kamusal estetik, insan onuru ve bireylerin kendilerine karşı korunması dışında örneğin, idâreye gelir elde etmek amacıyla kullanırsa, yaptığı kolluk işlemi hukuka aykırı olur. Örneğin, trafik kolluğu, park yasağı olan yere park eden araç kullanıcılarına trafik güvenliğini bozduğu için para cezası verebilir. Fakat trafik kolluğu, idâreye gelir elde etmek için para cezası verirse, bu ceza işlemi amaç açısından hukuka aykırı olur.

Sebep Bakımından Sınırları

Genel idârî kolluk ancak kamu düzenini gerçekten tehdit eden veya tehlikeye koyan durum ve eylemler belirdiğinde harekete geçebileceğinden; bu nitelikte olmayan sebep ve saikler ileri sürülerek yapılacak kolluk işlem ve eylemleri hukuka aykırı düşer (Günday, 2003, s.267). Örneğin, Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunun 7. maddesine göre, bir

otelin açılabilmesi için, önceden izin alınması gerekir. Şayet izin alınmadan açılırsa, o otel kapatılacaktır. Kolluğun kapatma işleminin sebep öğesini, "izinsiz otel açma" oluşturacaktır.

Konu Bakımından Sınırları

Kolluk faaliyetleri sırasında yapılacak işlemlerin konusu, kolluk görevlileri tarafından müdahale edilecek durumların şiddetine göre belirlenir. Kolluk faaliyetleri çerçevesinde yapılacak işlemlerin konu öğesi, ölçülülük ilkesiyle yakından ilgilidir (Berkarda, Özay, 1996, s.528). Bu ilkeye göre kamu düzenini sağlamak ve korumak için alınan önlemler hafiften ağıra doğru ilerlemelidir. Örneğin meyhaneye giren 18 yaşından küçük bir kişiyi sözlü uyarı ile men etmesi yeterli iken o kişiye kelepçe takıp evine bırakması hukuka aykırıdır (Bucaktepe, 2008, s.339).

Yer Bakımından Sınırları

Yer açısından kolluk yetkileri genişleyebilir veya daralabilir. Ancak bir yer açısından tanınan bir kolluk yetkisi başka bir yerde kullanılamaz.

Kolluk yetkisinin genişleyip daraldığı yerleri; konutlar, özel işyerleri ve umuma açık yerler, kamusal yerler, başkent ve taşra, büyük şehirler ve kasabalar, yoğun trafiği olan yollar ve az gelip geçilen yollar olmak üzere ayırmak suretiyle incelemek gerekmektedir.

Konutlar

Anayasanın 21. maddesine göre, kimsenin konutuna dokunulamaz. Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 1. maddesine göre de, polisin meskenler açısından birinci görev ve yetkisi, konut dokunulmazlığını korumaktır. Bunun dışındaki konularda konutlar açısından idârî kolluğun görev ve yetkisi en aza iner ve sadece dışarıya yansıyan durumlar için söz konusu olur. Bu da iki biçimde kendini göstermektedir. Bunlardan birincisi konutlardaki faaliyetleri yasaklamak, ikincisi, konutlara girmektir. İlk olarak bazı durumlarda, konutlardaki faaliyetler, konutun dışına taşıp çevreyi rahatsız edebilir. Böyle bir durumda idârî kolluk, bu rahatsız edici faaliyetleri yasaklayabilir. İkinci olarak, bazı tehlikeli durumların baş göstermesi durumunda, idârî kolluk konutlara girme yetkisine sahiptir. Konut dokunulmazlığının korunması dışında, polisin yetkilerinin en fazla kısıtlı olduğu yer konutlardır (Gözübüyük-Tan, 1998, s.502).

Özel İş Yerleri ve Umuma Açık Yerler

Umuma açık yerlerin (kişilerin tek tek veya toplu olarak eğlenmesi, dinlenmesi veya konaklaması için açılan otel, pansiyon, kamping ve benzeri konaklama yerleri; gazino, meyhane, içkili lokanta, taverna ve benzeri içkili yerler; sinema, kahvehane ve kıraathane; kumar ve kazanç kastı olmamak şartıyla adı ne olursa olsun bilgi ve maharet artırıcı veya zekâ geliştirici nitelikteki elektronik oyun alet ve makinelerinin, video ve televizyon oyunlarının içerisinde bulunduğu elektronik oyun yerleri) açılıp işletilebilmesi, öncelikle idârî kolluğun incelemesi üzerine, o yerin en büyük mülkî amirinin (vâli veya kaymakamın) vereceği izne bağlıdır. Eğer bu gibi yerler gerekli izin alınmadan açılırsa, idârî kolluk tarafından kapatılır.

Özel işyerleri (atölye, fabrika, dükkân, market, kahvehane vs.) ile bireylerin toplu olarak bulundukları umuma açık yerler (okullar, hastaneler vs.), faaliyete geçtikten sonra, polis ancak bu yerlerin yöneticilerinin istekleri üzerine görev yapabilir. İdârî kolluğun bu gibi yerlerde önleme, kendiliğinden kullanacağı engelleme ve yasaklama yetkileri sınırlı olup, yasaklamalar ancak kanunla öngörülebilir. Eğer, polisin elinde kesin delil yoksa ve mülkî amirce verilen bir izin yoksa, buraları polis kapatamaz, faaliyetlerini yasaklayamaz.

Umumi Yerler

"Umumi yerler" olarak nitelendirilen mekânlar incelendiğinde buraların, idâre hukukunda orta malları olarak nitelenen kamusal mallar olduğu görülür. Bu tür mallar, kamu özgürlükleri ve toplum halinde yaşamanın vazgeçilmez gerekleri ile yakından ilgilidirler. Bunlara örnek olarak; yollar, meydanlar, bahçe ve parklar gösterilebilir. Umumi yerlerin, tahsis amaçları doğrultusunda kullanılmasını yasaklayacak ya da engelleyecek biçimde kolluk yetkileri kullanılamaz. Fakat tahsis amaçlarının dışındaki konular için, önleme ve hatta yasaklama tedbirleri alınabilir. Kolluk, kural olarak insanların caddelerden ve sokaklardan gelip geçmesini engelleyecek bir biçimde önlemler alamaz. Ancak, sarhoş biçimde araba kullanmayı veya güvenli ve düzenli bir trafik akışını engelleyenleri de trafikten men edebilir.

Başkent ve Taşra

Başkentte, devleti ve milleti yüksek düzeyde temsil eden kamu görevlileri, siyâsîler, yabancı misyon şefleri, sivil toplum örgütlerinin genel başkanları ya da diğer insanlar bulunmaktadır. Bunların yanında, korunması gereken kamusal mekânlar ve binalar da taşraya göre başkentte daha fazla bulunmaktadır. Suç ve terör örgütleri açısından bu kişiler veya yerler açık hedef durumundadırlar. Bundan dolayı, başkentte, polis teşkilatı daha fazla personel, donanım, araç ve gereçle çalışmaya görevli ve yetkilidir.

Büyük Şehirler ile Kasabalar

Büyük şehirlerle kasabaların, diğer kamu hizmetlerine duydukları ihtiyaç ne kadar farklı ise, idârî kolluk faaliyetlerine duyduğu ihtiyaç da o kadar farklıdır. Dolayısıyla, idârî kolluk örgütünün İstanbul'da kullandığı yetkinin, bir küçük kasabada kullandığı yetkiden, nitelik açısından farkı olmasa bile nicelik açısından büyük farkı vardır. Örneğin bir kasabada elli personelle yapılacak bir uygulama, İstanbul'da belki de bin personelle ancak yapılabilecektir.

Yoğun Trafiği Olan Yollar ile Az Gelip Geçilen Yollar

Yolların hepsinde, trafik akışı aynı değildir. Dolayısıyla, idârî kolluğun trafiği düzenleme görev ve yetkisi, yoldaki trafik yoğunluğuna göre değişecektir.

Zaman Bakımından Sınırları

Kolluk yetkileri zaman bakımından da değişiklik ve ayrılık gösterebilir. Özellikle toplumun normal (olağan) yaşantısı ile kargaşalık ve kaynaşmanın hüküm sürdüğü olağandışı yönetim usullerinin uygulandığı zamanlarda kolluk yetkisinin farklı olmasındaki zorunluluk açıktır. Ancak ölçülülük ilkesi gereğince, olağanüstü durumlarda kullanılması gereken bir yetkinin, olağan durumlarda kullanılması hukuka aykırı olur (Akıllıoğlu, 2000, s.118).

Her Zaman Yetkili Olduğu Durumlar

Kolluk, görevli bulunduğu sınırlar içinde, suçu önlemek ve delillerini muhafaza etme konusunda, zaman farkı gözetmeksizin her zaman görevli ve yetkilidir.

Olağan Yaşantı Zamanı

Olağan yaşantı olarak nitelediğimiz zaman dilimi, herhangi bir kargaşanın, kaynaşmanın olmadığı ya da bireysel veya toplu biçimde suçun işlenmediği zaman dilimidir. Eğer ortada, herhangi bir kargaşa, kaynaşma ya da suç işleme olayı yoksa toplum olağan yaşantı düzeni içerisindedir. Olağan yaşantı zamanında, kolluğun görev ve yetkisi en alt sınırdadır.

Anayasada Düzenlenmeyen Olağan Dışı Zamanlar

Toplum her zaman olağan yaşantı durumunda olmamaktadır. Fakat Anayasalarda öngörülen olağanüstü yönetim usullerinin uygulanmasını gerektirecek kadar da ciddi toplumsal olayların yaşanmadığı zamanlar bulunmaktadır. Bu tür zamanlara, kısaca Anayasalarda düzenlenmeyen olağan dışı zamanlar denebilir. Bu tür zamanlar, suç işlenme zamanı, toplumsal kaynaşma ve kargaşa zamanlarıdır. Kolluğun, olağan yaşantı zamanında kullanamadığı bir kısım yetkileri veya yapamadığı bazı görevleri, suç işlenmesi halinde, kaynaşma ve kargaşa zamanlarında kullanması gerekli hatta zorunludur.

Olağanüstü Hâl Zamanları

Olağanüstü Hâl
Belli sebeplerin ortaya çıkması halinde, temel hak ve özgürlüklerin geçici olarak, kısmen ya da tamamen durdurulmasına, vatandaşlar için para, mal ve çalışma yükümlülükleri getirilmesine olanak sağlayan olağanüstü yönetim usulüdür.

Olağanüstü yönetim usullerinin uygulandığı zamanlar, geçici zamanlardır. Bundan dolayı, olağanüstü yönetim usullerinin uygulandığı geçici zamanlarda, bir an önce olağan yaşantı düzenine geçmek için, kolluk güçlerine olağanüstü ve üstün yetkiler tanınır. Çünkü olağanüstü durumlarda, kolluk güçlerinin olağan dönemdeki yetkileri yeterli olmaz. Bu nedenle, olağanüstü yönetim usullerinin uygulandığı dönemlerde, kolluk güçlerinin görev ve yetkilerinde meydana gelen bir genişleme kaçınılmazdır. Bu dönemlerde idârenin takdir yetkisi de genişler (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001, s.763).

Öğrenme Çıktısı

4 Kolluk yetkisinin kullanılışındaki ilkeler ile kolluk yetkisinin sınırlarını özetleyebilme

Araştır 4

Ölçülülük ilkesi içinde yer alan orantılılık ilkesini araştırınız.

İlişkilendir

Öğrendiğiniz ölçülülük ilkesiyle, Yücel Oğurlu'nun Karşılaştırmalı İdâre Hukukunda Ölçülülük İlkesi. (Ankara: Seçkin Yayınevi) adlı eserini ilişkilendirin.

Anlat/Paylaş

Polisin kolluk yetkisini aştığını düşündüğünüz bir toplumsal olayı anlatınız.

KOLLUK İŞLEMLERİ VE EYLEMLERİ

İdâre; idârî kolluk işlevi yerine getirirken belli yöntemlere uyarak, işlemler yaparak, işlemlere aykırı davranışta bulunanlar hakkında yaptırım uygulamaktadır. İdârî kolluk makamlarının bu işlem ve yaptırımları, kural işlemler ve birel işlemler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak kolluk işlevi bazen de sadece kolluk eylemi olarak kendini göstermektedir.

Bütün bu işlem ve eylemleri yapan kolluk makamları, üstleri ve personeli, belirli bir hiyerarşi içinde hareket ederler. Dolayısıyla, kolluk işlem ve eylemleri kadar onları gerçekleştiren makam, üst ve personel de önemlidir. Bu bağlamda, öncelikle kolluk makamları, üstleri ve personeli üzerinde durulacak, ikinci olarak kolluk işlemleri tanıtılacak, son olarak da kolluk eylemleri açıklanacaktır.

Kolluk Makamları, Üstleri ve Personeli

Kolluk Makamları
Kolluk alanında düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahip olanlar için kullanılan bir kavramdır.

Kolluk makamları, kolluk faaliyetleri konusunda düzenleyici genel işlem yapmaya yetkili kılınmış bulunanlardır. Genel idârî kolluk açısından cumhurbaşkanlığı, İçişleri Bakanlığı ve vâliler kolluk makamlarıdır. İl özel idârelerinin kolluk görevleri, kolluk makamı ve üstleri olmasına rağmen, personeli mevcut değildir. Vâli, il genel idâresinin başı sıfatıyla, il genel idâresinin personelinden faydalanarak, il özel idâresinin özel kolluğa ilişkin aldığı kararları uygulamaktadır. Belediyelerin kolluk makamları, belediye meclisleridir. Köylerin kolluk makamı ihtiyar heyetidir. Diğer özel kollukların kolluk makamları ise, özel kolluğun bağlı bulunduğu idârî birimin en yetkili karar organı veya ilgili veya bağlı olduğu bakanlıktır.

Kolluk üstleri, görevli oldukları çevrede kolluğa ilişkin bütün olay ve durumlar hakkında koşul veya birel işlem yapma konusunda genel bir yetkiye sahip olan ajanlardır. Örneğin, devlet zabıtası için; İçişleri Bakanı, vâliler ve kaymakamlar yönetimleri altındaki çevrede kolluk üstleridir.

Genel ve özel kolluk personeli değişik kamu tüzel kişilerine tabi olmasına rağmen, ödev ve denetim yönünden, bütün ülkede İçişleri Bakanının, illerde vâlinin, ilçelerde kaymakamların, bucaklarda müdürlerin otoritesi altında toplanmıştır. Böylece, Türkiye'de kolluk gücü görev ve yönetim bakımından bütünlük ve birlik göstermektedir.

Kolluk İşlemleri ve Usulleri

Maddi tasnife göre kolluk alanında öne çıkan idârî işlem türleri kural işlemler ve birel işlemlerdir.

Kolluk Alanındaki Kural İşlemler

İdâre, kamu düzenini korumak için öncelikle düzenleyici işlemler (kural işlemler) yapar. Düzenleyici kolluk işlemleri, bireylerin kolluk makamlarının irâdesinden önceden haberdar olmalarını sağlayarak davranışlarını ayarlayabilme imkânı sağlar. Düzenleyici işlem yapma yetkisi, belirli kolluk makamlarına aittir. Kolluk alanında yapılan düzenleyici işlemler, tüzükler, yönetmelikler, adsız düzenleyici işlemler ve genel emirlerdir.

Kolluk Alanındaki Birel İşlemler

Kolluk alanındaki birel işlemler kamu düzenini sağlamaya yönelik yasaların ve düzenleyici kolluk işlemlerinin bireylere uygulanması niteliğindeki işlemleri ifade eder. Kolluk alanındaki birel işlemler, izin verme (ruhsat verme), bildirim alma, faaliyetin yasaklanması (men edilmesi), faaliyetin ertelenmesi, emir ve uyarı, kapatma, re'sen icra ve zor kullanma olarak sıralanabilir.

Bildirim Alınması

Bireylerin bazı faaliyetleri yapmadan önce, o faaliyetin kamu düzenine verebileceği zararı idârenin önleyebilmesi ve gerekli önlemleri alabilmesi için bildirimde bulunmaları gerekir. Örneğin, Dernekler Kanununun 21. maddesine göre derneklerin yurt dışındaki kişi ve kurumlardan yardım alabilmeleri için, mülkî amirlere önceden bildirimde bulunmaları gerekir. Bildirimde bulunulması gereken faaliyetler için, idârenin izin vermeme gibi bir yetkisi yoktur.

İzin (Ruhsat) Verme

Bireylerin bazı faaliyetleri kolluk tarafından önceden incelenerek kamu düzenini bozup bozmayacağı belirlenir ve faaliyetin kamu düzenini bozmayacağı anlaşılırsa yetkili makam tarafından faaliyete izin verilir. Yapılacak faaliyet kamu düzeni için tehlike taşıyorsa faaliyetin yapılmasına izin verilmez. Örneğin, İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 5. maddesine göre; umuma açık eğlence yerlerinin ruhsatı, bağlı bulunduğu kolluk kuvvetinin görüşü alındıktan sonra belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye, diğer yerlerde il özel idâreleri tarafından verilmektedir. Kolluk açısından izne tabi faaliyetler, kolluk tarafından izin verilmedikçe yapılamaz.

Denetim

Kolluk yetkilileri, kişilerin çeşitli faaliyetlerde bulunurken, kurallara uygun davranıp davranmadıklarını belirlemek için denetim yaparlar. Bu denetim sonucunda, izin alınması gerekirken alınmadan faaliyette bulunan iş yerleri kapatılır. Bazı durumlarda faaliyetlerin kurallara uygun hale getirilmesi konusunda uyarı yapılır.

Önleme Araması

Kural olarak hâkim kararı olmadan kimse aranamaz. Ancak gecikmede sakınca varsa mahallin en büyük mülkî âmirinin yazılı emri ile arama yapılabilir. Bu tür aramaya Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 9. maddesi, "önleme araması" demektedir. Bu tür aramalar, halkın topluca bulunduğu veya toplanabileceği yerlerde; yerleşim yerlerinin giriş ve çıkışlarında, öğrenci yurtları ve eklentilerinde, her türlü toplu taşıma araçlarında, derneklerin, sendikaların, meslek kuruluşlarının genel kurul toplantılarında olabilir (Yayla, 2009, s.58).

Kişileri ve Araçları Durdurma ve Kimlik Sorma

Kolluğun kişileri ve araçları durdurma ve kimlik sorma yetkisi, idârî ve adlî görevlerini yerine getirebilmesi için verilmiştir. İdârî kolluk bir yerde suç işleneceğinden kuşkulanırsa kamu düzeninin bozulmasını önlemek için oradaki kişileri ve araçları durdurabilir, kişilere kendisinin kolluk görevlisi olduğunu kanıtlayan belgeyi gösterdikten sonra kimlik sorabilir. Aynı biçimde, adlî kolluk da bir yerde suç işlendiği zaman, bilgi toplamak ve suça karışanları belirlemek için oradaki kişileri ve araçları durdurabilir, kişilere kendisinin kolluk görevlisi olduğunu kanıtlayan belgeyi gösterdikten sonra kimlik sorabilir.

Emir ve Uyarı

Bildirime tabi faaliyetler yürütüldükleri esnada, kamu düzenini bozucu eğilimler gösterebilir. Bu gibi durumlarda, söz konusu faaliyetlerin kamu düzenini bozmasını önlemek için idârî kolluk ilgi-

lilere bir şeyler yapmaları veya yapmamaları konusunda emirler verebilir, uyarılarda bulunabilir.

Faaliyetin Ertelenmesi

Bildirimde bulunması gereken faaliyetler yürütülürken, kamu düzenini bozma eğilimi göstermeye başlarsa, idârî kolluk tarafından faaliyete son verilmesi ilgililerden istenebilir veya kamu düzenini tehdit eden bir durum ortaya çıkarsa, faaliyet başlamadan idârî kolluk makamlarınca faaliyet ertelenebilir.

Faaliyetin Yasaklanması (Men Edilmesi)

Kural olarak ve olağan durumlarda yasaların öngörmediği sınırlamalar, idârî işlemlerle konulamaz. Dolayısıyla yasaklar da konulamaz. Bir faaliyet yasa tarafından yasaklanmışsa ve bu yasaklama Anayasaya ve milletlerarası antlaşmalara aykırılık taşımıyorsa, idârî kolluk da buna göre hareket edecektir. Bu gibi durumlarda yasaklamayı getiren kanun koyucu, yasağa uyulup uyulmadığını izleyen idârî kolluk, yasaklara uyma yükümlüsü olanlar da bireylerdir. Bazı durumlarda işin niteliği gereği, yasalar idârî kolluk makamlarına yasaklamanın ne zaman ve ne için yürürlüğe gireceği konusunda çerçevesini çizerek ve yaptırımlarını göstererek yetki vermiş olabilir.

Kapatma

Kamu düzeninin bozulmasını önlemek için getirilen düzenlemelere aykırı faaliyetler idârî kolluk tarafından yasaklanır. Bu yasakları çiğneyenlere karşı kolluk yasada öngörülen para cezası, faaliyetten men etme gibi yaptırımlar uygulayabileceği gibi, faaliyetlerin yapıldığı mekânların kapatılmasını da kararlaştırabilir.

Re'sen İcra, Zor Kullanma ve Silah Kullanma

Re'sen İcra
İdârenin bazı durumlarda uygulayabildiği, kendiliğinden davranarak kamu düzenini tehdit eden eylemleri önlemek ve bozulanı geri getirmek yetkisidir.

İdârenin, kişilerin yapmadığı veya yapamadığı işleri onların yerine geçerek yapması veya yerine getirmesine re'sen icra veya kendiliğinden yerine getirme denmektedir. Yasayla yetki verilmesi durumunda, kamu düzenini bozma eğilimi gösteren olaylar karşısında idârî kolluk kendiliğinden harekete geçer, kamu düzenini sağlar ve bozulmasını önler. Re'sen icra yetkisinin kullanılabilmesi için, müdahaleyi gerektiren durumun ağır ve acil olması, başka bir yasal yaptırımın öngörülmemiş olması ve yasayla açıkça tanınmış olması gerekir (Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2009, s.487-488). Hukuk, belli bir konuda görev verilen kişinin, verilen görevi yerine getirebilmesini sağlamak amacıyla bazı yetkilerle donatılmasını zorunlu kılmaktadır. Kolluk işleviyle görevlendirilmiş kişiler, görevlerinin gereği olarak silah kullanma yetkisi de dâhil olmak üzere zor kullanma yetkisiyle donatılmıştır (Özgenç, 2008, s.208).

Kolluk faaliyetiyle karşı karşıya olan kişi ve toplulukların, alınmak istenen önlemlere direnmesi durumunda, bu direncin kırılması için gerekli olan ölçüde zor kullanılır. Örneğin, bir yasaya aykırı gösterinin dağıtılmasında, yerine göre megafonla uyarı, cop, basınçlı su, kalkan, göz yaşartıcı gaz ve silah kullanılması gibi. Bunlar yasayla öngörülmüş olan koşullarda ve yöntemlerde, çoğu zaman derece derece başvurulan önlemlerdir.

Kolluk görevlileri, kendilerini korumak, başkalarının ırz ve canına karşı olan ve başka biçimde engellenmesi mümkün olmayan bir saldırıyı önlemek, fiilî direnci kırmak gibi sebep ve amaçlarla silah kullanabilirler. Bu yetkinin yasal dayanağı, Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 16. maddesidir.

İdârî Yaptırımlar

İdârî Yaptırım
Anayasa Mahkemesine göre, idârenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak idâre hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlarla, verdiği cezalara "idârî yaptırım" denilmektedir.

Kolluk emirlerine karşı gelenler için bazı idârî yaptırımlar öngörülmüştür. Bu idârî yaptırımların büyük bir bölümü, Kabahatler Kanununda düzenlenmiştir. Bu kanunun 32. maddesi "emre aykırı davranış" başlığını taşımaktadır. Bu maddeye göre, yetkili makamlar tarafından adlî işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idârî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir.

Kolluk Eylemleri

Kolluk sadece genel ve birel işlemler yaparak faaliyette bulunmaz. Kolluk bunların yanında ve çoğunlukla eylemler yaparak faaliyette bulunmaktadır. Bunlara kolluk eylemleri denmektedir (Gözler, 2006, s.579).

Aslında kolluk eylemleri de birer idârî eylemdir. İdârî eylemler, kamu görevlilerinin, hizmet sırasındaki eylemleridir. Kolluk alanındaki idârî işlemleri kolluk makamları ve kolluk üstleri yapabilmesine rağmen, idârî eylemleri, o eylemi yapacak her kolluk görevlisi yapabilmektedir.

Bu bağlamda kolluk eylemlerine şunları örnek verebiliriz: Herhangi bir polisin şüpheli davranışlar sergileyen kişiye kimlik sorması, caydırıcılık amacıyla devriye gezmesi, toplantı ve gösteri yürüyüşü yapanların etrafında halka oluşturması, yasa dışı duruma dönüşen gösteri yürüyüşünü dağıtmak için önce sözlü uyarıda bulunması ve arkasından havaya ateş açması, teröristlerle çatışmaya giren kolluk güçlerinin yanlışlıkla üçüncü kişiyi yaralaması.

Öğrenme Çıktısı

5 Kolluk işlemleri ve eylemlerini özetleyebilme

Araştır 5	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Re'sen icra kavramını ve Re'sen icra yetkisi hangi durumlarda kullanıldığını araştırınız.	Kolluk görevlilerinin zor ve silah kullanma yetkisi ile ölçülülük ilkesini ilişkilendirin.	Polisin silah kullandığı ve sizin şahit olduğunuz veya televizyonlarda gördüğünüz bir olayı anlatınız.

İDÂRÎ KOLLUK YETKİLERİNİN BİRBİRİYLE ÇATIŞMASI VE YARIŞMASI

Birden fazla kolluk makam, üst ve personeli olunca, bunların kullandıkları yetkilerin birbiriyle çatışma ve yarışma ihtimali her zaman vardır.

Merkezî İdâre Kolluk Makamlarının Çatışması ve Yarışması

Aynı konuda yapılan Cumhurbaşkanlığının bir kolluk işlemi ile bir ilin vâlisinin kolluk işlemi; bir ilin vâlisinin kolluk işlemiyle bu ile bağlı bir ilçenin kaymakamının kolluk işlemi çatışabilir ve yarışabilir. Bu durumda çatışma ve yarışmanın çözümü şöyle olmalıdır: Kural olarak alt kolluk makamı, üst kolluk makamının işlemine aykırı işlem yapamaz. Bu ilke, "idârede hiyerarşi kudretinin" ve "üst kanun alt kanunu yürürlükten kaldırır" ilkesinin ortak sonucudur. Ancak alt kolluk makamı, üst kolluk makamının işlemi-

ne göre daha sınırlandırıcı kolluk işlemi yapabilir. Örneğin, İçişleri Bakanı şehir ve kasabalarda gerek mesken içinde ve gerek dışında saat 23'ten sonra her ne şekilde olursa olsun çevre halkını rahatsız edecek biçimde gürültü yapmayı yasaklamış ise, bir vâli kendi ilinde saat 24'e kadar gürültü yapılmasına izin veremez; ama saat 22'den sonra gürültü yapılmasını yasaklayabilir (Duran, 1982, s.293-294). Alt kolluk makamları üst makamların aldığı tedbir ve kuralları, gerektiğinde daha sıkı ve sert biçime sokabilirse de hafifletip yumuşatamazlar, yoksa kolluk faaliyetlerinden istenen ve beklenen sonuçları elde edemezler.

Merkezî İdâre Kolluğu ile Yerel Yönetim Kolluklarının Çatışması ve Yarışması

Merkezî idâre kolluğu ile yerel yönetim kolluk-ları iç içe geçebilir. Çünkü yerel yönetimlerin yetkili oldukları coğrafî alanlarda (il, belde ve köy) aynı zamanda merkezî idâre de yetkilidir. Örneğin, genel sağlığın korunması amacıyla yiyecek ve içeceklerin denetlenmesi konusunda hem merkezî idâre kolluğu hem de belediye kolluğu yetkilidir.

Merkezî idâre kolluğu ile yerel yönetim kolluğu çatışırsa şu biçimde çözülecektir (Gözler, 2006, s.573) Kural olarak yerel yönetim kolluğu, merkezî idâre kolluğunun yaptığı işlemlere aykırı işlem yapamaz. Örneğin Cumhurbaşkanlığının satılmasını yasakladığı bir yiyeceğin satılmasına belediye izin veremez.

İstisna olarak, yerel yönetim kolluğu, merkezî idâre kolluğunun işlemine göre daha sınırlayıcı kolluk işlemi yapabilir. Ancak bunun için daha sınırlandırıcı önlemlerin alınmasını, yerel koşullar gerekli kılmalıdır. Örneğin bir şirket, tarımdan sorumlu bakanlıktan kapalı kâğıt içerisinde margarin satışına izin alabilir. Fakat bir belediye, kendi beldesindeki aşırı sıcaklık nedeniyle kendi beldesinde kapalı kağıt içerisinde margarin satılmasını yasaklayabilir, margarinlerin plastik ambalaj veya cam kavanoz içerisinde satılmasını öngören düzenleyici kolluk işlemi yapabilir.

Yerel Yönetim Kolluklarının Kendi İçinde Çatışması ve Yarışması

Yerel yönetim kolluklarından yarışma veya çatışma içerisinde bulunma olasılığı, büyükşehir belediye kolluğu ile ilçe belediye kolluğu açısından söz konusudur. Bu çatışma veya yarışmanın nasıl giderileceği, görev alanı başlığını taşıyan Belediye Zabıta Yönetmeliğinin 8. maddesinde düzenlenmiştir.

Genel Kolluk ile Özel Kolluklar Arasındaki Çatışma ve Yarışma

Aynı faaliyet, hem genel idârî kolluğun hem de özel idârî kolluğun yetki alanına girebilir.

Bazı durumlarda özel kolluk yetkisi, genel kolluk yetkisini saf dışı bırakır. Böyle durumlarda, konu ve amaçları genel kolluğunkinden tamamen ayrı olan özel kolluklar bakımından çatışma ve uyuşmazlık düşünülemeyeceğinden yalnızca bunlara özgü kural ve usuller geçerli olur.

Bazı durumlarda, özel kolluk yetkisi yanında genel kolluk yetkisi de kullanılabilir. Çünkü belli bir faaliyet alanında özel kolluğun kurulması, genel kolluk yetkilerini kaldırmaz. Böyle bir yetki yarışmasında genel kolluk makamlarının yaptığı kolluk işlemlerinin, özel kolluk makamlarının işlemlerine göre izin verici değil, sınırlandırıcı olması gerekir. Ancak genel kolluk makamlarının bu işlemleri yerel koşullar açısından gerekli olması gerekir (Gözler, 2006, s.574).

Genel kolluk, bazı durumlarda özel kolluğun yerine geçebilir. Bir faaliyet alanında özel kolluk yetkisi varsa, ama o alanda gereken kolluk önlemleri özel kolluk makamı tarafından alınmamış ise, bu alanda önlemleri özel kolluk makamları alabilir. Ortaya çıkan tehlikenin bastırılması için derhal müdahale gerekiyorsa, genel kolluk makamı, özel kolluk makamının yetkili olduğu alanda derhal müdahale edebilir (Gözler, 2006, s.574).

Bazen bir kolluk makamı, aynı zamanda hem genel kolluk hem de özel kolluk yetkisine sahip olabilir. Böyle bir durumda aynı kolluk makamı-

nın genel ve özel kolluk yetkilerinin yarıştığı kabul edilir. Bu durumda, çeşitli olasılıklar ortaya çıkabilir. Bazı durumlarda söz konusu makam, aynı önlemi ister genel ister özel kolluk yetkisine dayanarak alabilir. Bazı durumlarda da söz konusu genel kolluk makamı, özel kolluk yetkisini kullanarak, bu faaliyetin bir yönüne müdahale edebilir. Bunun dışında genel kurallar geçerlidir. Genel kurallar çerçevesinde özel kolluk yetkisi genel kolluk konusunda kullanılamaz, şayet kullanılırsa yetki saptırmasına yol açar. Bunun gibi aynı makam veya görevli özel kolluk yetkisini buna ilişkin şekil ve usule uymadan genel kolluk yetkisine göre kullanırsa usul saptırmasında bulunmuş olur.

Öğrenme Çıktısı

6 İdâri kolluk yetkilerinin birbiriyle çatışması ve yarışmasını özetleyebilme

Araştır 6	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Merkezi idare kolluk makamlarının çatışmasını araştırınız.	Büyükşehir Belediye kolluğu ile ilçe belediye kolluğu yetkilerinin uyumlulaştırılmasını , Belediye Zabıta yönetmeliğinin 8. maddesi ile ilişkilendirin.	Yerel yönetim kolluğunun istisna olarak merkezi idare kolluğunun verdiği iznin kapsamını daraltan bir örnek bulup anlatınız.

Araştırmalarla İlişkilendir

"Dava, ... bölgesinde yer alan müstakil eğlence yerine ait turizm deneme işletme belgesinin 2634 sayılı Yasanın 34. maddesi uyarınca iptaline ilişkin ... günlü, ... sayılı işlemin iptali istemiyle açılmış; İdâre Mahkemesince, turizm belgeli işyerlerine ait denetim yetkisinin ve yapılacak tespitlerin yalnızca Turizm Bakanlığına ait görevlilerce gerçekleştirileceği, her ne kadar jandarma tarafından yapılan bazı tespitler Turizm Bakanlığına intikal ettirilerek davacının turizm deneme işletme belgesi iptal edilmiş ise de, Turizm Bakanlığı yetkililerince 2634 sayılı Yasanın 34. maddesi uyarınca inceleme yapılarak bu maddede belirtilen fiilerin işlendiği yolunda tespit yapılmadan tesis edilen dava konusu işlemde mevzuata uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptaline karar verilmiş, karar davalı idârece temyiz edilmiştir.

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 34-d maddesinde, 33. maddenin (e) fıkrasındaki şartların tahakkuku ve tesisin açık kalmasının ülke turizmi ve can güvenliği yönünden sakınca yaratması turizm yatırım ve turizm işletme belgesinin iptali nedenleri arasında sayılmıştır. Anılan Yasanın 33/e maddesinde, işletmede, işletme sahip veya sorumlusunun katkısı, kusuru veya ihmaliyle suç işlendiğinin tespiti halinde, özel hükümler saklı kalmak kaydı ile yirmibeşbin liradan yüzbin liraya kadar para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

T.C.Anayasasının 126.maddesinde yer alan "illerin idâresinin yetki genişliği esasına dayandığı" ilkesi uyarınca ve 5442 sayılı İl İdâresi Kanununa göre ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunların idârî ve siyâsî yürütme vasıtası olan valinin, merkezi idârenin ildeki temsilcisi olduğu, valinin ilde kamu düzeninin ve toplumun güvenliğini sağlamakla görevli olduğu, bu yasal düzenlemeler uyarınca mahallin en büyük mülki amiri emiri altındaki kolluk güçlerine 2559 sayılı Yasada öngörülen işlemleri ve uygulamaları yaptırmak yetkisine haiz bulunmaktadır. 2559 sayılı Yasaya göre zanlıların tespiti ve bunların hakkında yasal kovuşturma yapılmasında ve 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu hükümleri uyarınca işlem tesisi için Turizm Bakanlığına bilgi verilmesinde yetki yönünden hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Dosyanın incelenmesinden, davacıya ait turizm deneme işletme belgesinin, tesise ilişkin ...İl Jandarma Komutanlığının ...günlü, ...sayılı yazısı görüşülerek; gerek turizm işletmeciliği gerekse genel sağlık açısından vasıflarını yitirmiş olması ve ülke turizmi yönünden sakınca yaratması nedeniyle 2634 sayılı Yasanın 34. maddesi uyarınca iptal edildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda, kolluk kuvvetleri olarak jandarmanın güvenlik açısından tesislerde yapacağı denetime dayanılarak Turizm Bakanlığınca 2634 sayılı Yasa uyarınca işlem tesisi yerinde olduğundan, idâre mahkemesi kararında isabet görülmemiştir".

Kaynak: Danıştay 6.Dairesi kararı. Karar Tarihi:27.01.2003, Esas Yılı:2001, Esas No:6489, Karar Yılı:2003, Karar No:679. Bakınız.

http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası/14.04.2011.

öğrenme çıktıları ve bölüm özeti

1 Kolluğun amacı ve konusunu özetleyebilme

Kolluğun Amacı ve Konusu

İdârenin tüm tutum ve davranışlarında olduğu gibi, kolluk alanındaki amacı da kamu yararını gerçekleştirmektir. Ancak, kolluk etkinliklerinde kamu yararı, kamu düzeninin sürekliliğini sağlamak olarak somutlaşır. Eğer kolluk etkinlikleri bu amacın dışında bir amaçla yapılırsa hukuka aykırı olur.

İdârenin kolluk görevlerinin yedi türlü konusu bulunmaktadır. Bu konular şunlardır: genel güvenlik, genel sağlık, genel ahlâk, dirlik ve esenlik, kamusal estetik, insan onurunu koruma ve bireyleri kendilerine karşı korumadır. Bu konular, aynı zamanda kamu düzeninin öğelerini de oluşturmaktadır.

2 Kolluk türleri ve ayırımlarını özetleyebilme

Kolluk Türleri ve Ayırımları

Organik açıdan kolluk, idâre tarafından yürütülen kolluk ve özel sektör tarafından yürütülen kolluk olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

İdâre tarafından yürütülen kolluğu, Emniyet Teşkilatı Kanunu polisi üçe ayırmıştır: İdârî kolluk, adlî kolluk ve siyâsî polis.

3 İdârî kolluk ve türlerini özetleyebilme

İdârî Kolluk ve Türleri

İdârî kolluk, kendi içinde genel idârî kolluk ve özel idârî kolluk diye ikiye ayrılır. Genel idârî kolluk faaliyetleri, polis, jandarma, çarşı ve mahalle bekçileri, tarafından yerine getirilir. Avcılık, imâr, belediye ve köy kolluğu, ormanları koruma, gümrük, hayvan sağlığı, sanayi tesislerinin korunması, yabancıların yurda giriş-çıkışları ve konaklamalarının düzenlenmesi, at yarışları ve talih oyunları alanlarında özel kolluk faaliyetleri yürütülmektedir.

4 Kolluk yetkisinin kullanılışındaki ilkeler ile kolluk yetkisinin sınırlarını özetleyebilme

Kolluk Yetkisinin Kullanılışındaki İlkeler ve Kolluk Yetkisinin Sınırları

Kolluk yetkisinin kullanılışında dört temel ilke vardır. Bu ilkeler, hukukilik ilkesi, ölçülülük ilkesi, gecikmede tehlike bulunması ilkesi ve müdahalede haklılık ilkesidir. İdâre, kolluk yetkilerini, genel güvenlik, genel sağlık, esenlik veya genel ahlâk kamusal estetik, insan onuru ve bireylerin kendilerine karşı korunması dışında kullanırsa, yaptığı kolluk işlemi hukuka aykırı olur.

5 Kolluk işlemleri ve eylemlerini özetleyebilme

Kolluk İşlemleri ve Eylemleri

İdârî kolluk makamlarının işlem ve yaptırımları, düzenleyici işlemler ve birel işlemler olarak karşımıza çıkmaktadırlar. İdâre, kamu düzenini korumak için öncelikle düzenleyici işlemler yapar. Kolluk alanındaki birel işlemler ise, denetim, ruhsat verme, bildirim alma, önleme araması, kişileri ve araçları durdurma ve kimlik sorma, faaliyetin yasaklanması, faaliyetin ertelenmesi, emir ve uyarı, kapatma, re'sen icra ve zor kullanma olarak sıralanabilir. Kolluk sadece genel ve birel işlemler yaparak faaliyette bulunmaz. Kolluk bunların yanında ve çoğunlukla eylemler yaparak faaliyette bulunmaktadır. Kolluk alanındaki idârî işlemleri kolluk makamları ve kolluk üstleri yapabilmesine rağmen, idârî eylemleri, o eylemi yapacak her kolluk görevlisi yapabilmektedir.

Genel idârî kolluk açısından cumhurbaşkanlığı, İçişleri Bakanlığı ve vâliler kolluk makamlarıdır. Belediyelerin kolluk makamları, belediye meclisleridir. Köylerin kolluk makamı ihtiyar heyetidir. Diğer özel kolluk makamları ise, özel kolluğun bağlı bulunduğu idârî birimin en yetkili karar organı veya ilgili veya bağlı olduğu bakanlıktır. Genel ve özel kolluk personeli değişik kamu tüzel kişilerine tabi olmasına rağmen, ödev ve denetim yönünden, bütün ülkede İçişleri Bakanının, illerde vâlinin, ilçelerde kaymakamların, bucaklarda müdürlerin otoritesi altında toplanmıştır.

6 İdâri kolluk yetkilerinin birbiriyle çatışması ve yarışmasını özetleyebilme

İdârî Kolluk Yetkilerinin Birbiriyle Çatışması ve Yarışması

Kolluk yetkilerinin birbiriyle çatışması veya yarışması durumunda ortaya çıkan sorunlar, hiyerarşi ve idârî vesayet ilkeleri ile genel özel kuralın olduğu yerde genel kuralın uygulanmaması ilkeleri çerçevesinde çözümlenir.

1 Belirli bir zaman dilimi içerisinde, siyâsî, sosyal, ekonomik, ahlâkî açılardan temel yapısını belirleyen ve temel çıkarlarını koruyan kurum ve kuralların bütününe verilen ad aşağıdakilerden hangisidir?

A. Kamu düzeni
B. Olağan düzen
C. Kamu yararı
D. Birey düzeni
E. Düzenleme yetkisi

2 Aşağıdakilerden hangisi genel idârî kolluk makamıdır?

A. Belediye başkanı
B. Köy muhtarı
C. İçişleri Bakanı
D. İl genel meclisi
E. İl idâre kurulu

3 Kanunların suç saydığı bir eylem henüz işlenmeden önce ve kamu düzenini tehdit eden veya tehlikeye düşüren durumların ortaya çıkması halinde yürütülen idârî faaliyet aşağıdakilerden hangisidir?

A. Adlî kolluk
B. İdârî kolluk
C. Siyâsî polis
D. Yaptırım uygulama
E. Planlama faaliyeti

4 Aşağıdakilerden hangisi kolluk yetkisinin kullanılışındaki ilkelerden biri **değildir?**

A. Hukukilik ilkesi
B. Liyakat ilkesi
C. Ölçülülük ilkesi
D. Gecikmede tehlike bulunması ilkesi
E. Müdahalede haklılık ilkesi

5 Kolluğun, kanunun izin verdiği hallerde kamu düzenini tehdit eden eylem ve durumlar karşısında kendiliğinden harekete geçmesi halinde aşağıdakilerden hangisi söz konusudur?

A. İzin usulü
B. Bildirim usulü
C. Düzenleme yetkisi
D. Re'sen icra
E. Hukuka uygun el atma

6 Aşağıdaki durumlardan hangisinde kolluk işlemi amaç yönünden sakat olur?

A. Kolluk yetkisinin kamu düzenini korumak amacıyla kullanılması
B. Kolluk yetkisinin kamu güvenliğini sağlamak amacıyla kullanılması
C. Kolluk yetkisinin kamunun dirlik ve esenliğini korumak amacıyla kullanılması
D. Kolluk yetkisinin genel sağlığı korumak amacıyla kullanılması
E. Kolluk yetkisinin idâreye gelir elde etmek amacıyla kullanılması

7 Aşağıdakilerden hangisi olağanüstü hâl ilanının sonuçlarındandır?

A. Temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının kısmen veya tamamen durdurulması
B. Kolluk yetkilerinin askeri makamlara geçmesi
C. Bazı suçların yargılaması için askeri mahkemeler kurulması
D. Olağanüstü hâl döneminde yapılan tüm işlemlere yargı yolunun kapalı olması
E. Adlî kolluk yetkisinin polis yerine jandarma tarafından kullanılması

8 Aşağıdakilerden hangisi Adlî Kolluk Yönetmeliğinde belirtilen adlî kolluğun görev, yetki ve sorumluluklarından biri **değildir?**

A. Cumhuriyet savcılarının adlî görevlere ilişkin verdikleri emirleri geciktirmeden yerine getirmek
B. Adlî kolluğa yapılan suç ihbar ve şikayetlerini, el koydukları olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan önlemleri derhâl Cumhuriyet savcılığına bildirmek
C. Cumhuriyet savcısının talimatı doğrultusunda işin aydınlatılması için gerekli soruşturma işlemlerine başlamak
D. Cumhuriyet savcısının emirleri doğrultusunda şüphelinin aleyhine olan delilleri, her ne şekilde olursa olsun toplamak
E. Bir ölümün doğal nedenlerden meydana gelmediği kuşkusunu doğuracak bir durumun varlığı hâlinde, durumu derhâl Cumhuriyet başsavcılığına bildirmek

9 Bir hakkın veya özgürlüğün sınırlanmasında kullanılan aracın, sınırlamayla ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, bu aracın amaç için zorunlu ve gerekli olmasını ve nihayet söz konusu araçla ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir denge olmasını ifade eden ilke aşağıdakilerden hangisidir?

A. Hukukilik ilkesi
B. Liyakat ilkesi
C. Ölçülülük ilkesi
D. Gecikmede tehlike bulunması ilkesi
E. Müdahalede haklılık ilkesi

10 Kolluk sadece genel ve birel işlemler yaparak faaliyette bulunmaz aynı zamanda ve çoğunlukla eylemler yaparak faaliyette bulunmaktadır. Aşağıdakilerden hangisi kolluk eylemi olarak **nitelendirilemez?**

A. Kolluk güçlerinin şüpheli davranışlar sergileyen kişiyle ilgili işlem yapması
B. Kolluk güçlerinin caydırıcılık amacıyla devriye gezmesi
C. Kolluk güçlerinin toplantı ve gösteri yürüyüşü yapanların etrafında halka oluşturması
D. Teröristlerle çatışmaya giren kolluk güçlerinin yanlışlıkla üçüncü kişiyi yaralaması
E. Kolluk güçlerinin yasa dışı duruma dönüşen gösteri yürüyüşünü dağıtmak için topluluğa topluluğa uyarı amaçlı havaya ateş edilmesi

neler öğrendik yanıt anahtarı

1. A	Yanıtınız yanlış ise, "Kamu Düzeni Kavramı" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. C	Yanıtınız yanlış ise, "Kolluk Makamları, Üstleri ve Personeli" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. B	Yanıtınız yanlış ise, "İdârî Kolluk ve Türleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. B	Yanıtınız yanlış ise, "Kolluk Yetkisinin Kullanılışındaki İlkeler" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. D	Yanıtınız yanlış ise, "Kolluk Alanındaki Birel İşlemler" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
6. E	Yanıtınız yanlış ise, "Kolluk Yetkisinin Amaç Bakımından Sınırları" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
7. A	Yanıtınız yanlış ise, "Kolluk Yetkisinin Zaman Bakımından Sınırları" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
8. D	Yanıtınız yanlış ise, "Adlî Kolluğun Görev, Yetki ve Sorumlulukları" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
9. C	Yanıtınız yanlış ise, "Kolluk Yetkisinin Kullanılışındaki İlkeler" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
10. A	Yanıtınız yanlış ise, "Kolluk Eylemleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.

7 Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 1

Dirlik ve esenlik kavramı, toplum gereklerini aşan maddî düzensizlik ve rahatsızlıkların bulunmayışıdır. Bir başka deyişle dirlik ve esenlik, gürültü, duman, koku, toz gibi toplumu ve bireyleri etkileyen etkenlerin olağan sınırlar içinde kalması ve tutulması; kamu düzeninin dirlik ve esenlik öğesi içinde değerlendirilir.

Araştır 2

İdârî kolluğun amacı, kamunun düzen içinde yaşamasını sağlamaktır. Bu amaca ulaşmak için kamu düzeninin işleyiş kurallarını, ilgili kanunlara uyarak koyar, önleyici ve koruyucu yönü ağır basan bir uygulama getirir.

Araştır 3

Genel idârî kolluk faaliyetleri, polis, jandarma, çarşı ve mahalle bekçileri, tarafından yerine getirilir. Polis, İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü içerisinde örgütlenmiştir. Jandarma, bir kolluk gücü olarak İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapar. Belediye sınırları içinde polis örgütüne yardımcı olmak üzere çarşı ve mahalle bekçileri de genel kolluğun içinde yer alırlar.

Araştır 4

Kolluk önlemleriyle amaçlanan hedef ile bu hedefe ulaşmak için kullanılan araçlar arasında adalet duygusunun ve ortak aklın kabul edebileceği bir oran olmasını ifade eden ilkeye orantılılık veya âdil denge ilkesi denmektedir.

7 Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 5

İdârenin, kişilerin yapmadığı veya yapamadığı işleri onların yerine geçerek yapması veya yerine getirmesine re'sen icra veya kendiliğinden yerine getirme denmektedir. Yasayla yetki verilmesi durumunda, kamu düzenini bozma eğilimi gösteren olaylar karşısında idârî kolluk kendiliğinden harekete geçer, kamu düzenini sağlar ve bozulmasını önler. Re'sen icra yetkisinin kullanılabilmesi için, müdahaleyi gerektiren durumun ağır ve acil olması, başka bir yasal yaptırımın öngörülmemiş olması ve yasayla açıkça tanınmış olması gerekir.

Araştır 6

Merkezi idâre kolluk makamları arasındaki çatışma şöyle çözülür: Kural olarak alt kolluk makamı, üst kolluk makamının işlemine aykırı işlem yapamaz. Ancak alt kolluk makamı, üst kolluk makamının işlemine göre daha sınırlandırıcı kolluk işlemi yapabilir. Örneğin, İçişleri Bakanı şehir ve kasabalarda gerek mesken içinde ve gerek dışında saat 23'ten sonra her ne şekilde olursa olsun çevre halkını rahatsız edecek biçimde gürültü yapmayı yasaklamış ise, bir vâli kendi ilinde saat 24'e kadar gürültü yapılmasına izin veremez; ama saat 22'den sonra gürültü yapılmasını yasaklayabilir.

Kaynakça

AKILLIOĞLU, T. (11-12 Mayıs 2000). İnsan Hakları ve Yönetim Hukuku, 2000 Yılında İdârî Yargı Sempozyumu, Ankara.

ASLAN, Z., BERK, K. (2000). Rekabet Kurumu'nun Oluşumu, Görev ve Yetkileri ile Yargısal Denetimi, İstanbul.

ATAY, E. Ethem, (2006). İdâre Hukuku, Ankara.

BERKARDA, K. (1996). Olağanüstü Yönetim Usulleri, in ÖZAY, İ. H. Günışığında Yönetim, İstanbul.

BUCAKTEPE, A. (2008). Genel İdârî Kolluk ve Kolluk İşlemleri, Yayınlanmamış doktora tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

DURAN, L. (1982). İdâre Hukuku Ders Notları, İstanbul.

GİRİTLİ, İ., BİLGEN, P., AKGÜNER, T. (2001). İdâre Hukuku, İstanbul.

GÖZLER, K. (2006). İdâre Hukuku Dersleri, (4. Baskı), Bursa.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2004). Yönetim Hukuku, (21. Baskı), Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (1996). Yönetsel Yargı, (10. Baskı), Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., TAN, T. (1998). İdâre Hukuku, C.I, Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., TAN, T. (1999). İdâre Hukuku, C.II, Ankara.

GÜNDAY, M. (1997). İdâre Hukuku, (7. Baskı), Ankara.

KALABALIK, H. (2002). İmar Hukuku, Ankara.

LATOURNERIE, R. (1982). Conceil D'Etat'nın Yargılama Yöntemleri Üzerine Bir Deneme, Yıldızhan YAYLA (Çev.). İstanbul.

OĞURLU, Y. (2002). Karşılaştırmalı İdâre Hukukunda Ölçülülük İlkesi, Ankara.

ONAR, S. S. (1966). İdâre Hukukunun Umumi Esasları, (3. Baskı). İstanbul.

ÖZAY, İ. H. (1996). Günışığında Yönetim, İstanbul.

ÖZGENÇ, İ. (2008). Kolluk Görevlilerinin Zor ve Silah Kullanma Yetkisi, Polise Görev, Yetki ve Sorumluluk Veren Mevzuat Uygulamaları Eğitim Projesi Tebliğleri, Ankara.

POLATCAN, İ. (1989). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Gerekçeler Anayasa Mahkemesi Kararları Bilimsel Görüşler, (1. Baskı), İstanbul.

TANRIVER, S. (2001). Yabancı Hakem Kararlarının Türkiye'de Tenfizi Bağlamında Kamu Düzenine Etkisi, in Hukukî-Ekonomik Perspektiflerden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti, Ali Ulusoy (Ed.), Ankara.

YAYLA, Y. (2009). İdâre Hukuku, İstanbul: Beta.

Bölüm 8

İdârenin Denetlenmesi ve Mâli Sorumluluğu

Öğrenme çıktıları

1 Denetleme Kavramı ve İdârenin Yargısal Denetlenmesi

1 Denetleme kavramı ve idârenin denetlenmesini özetleyebilme

2 İdârenin Yargısal Olmayan Yollardan Denetimi

2 İdârenin yargısal olmayan yollardan denetlenmesini özetleyebilme

3 İdârenin Mâlî Sorumluluğunun Tabi Olduğu Hukuk Dallarına Göre Türleri

3 İdârenin mâlî sorumluluğunun tabi olduğu hukuk dallarına göre türlerini özetleyebilme

4 İdârenin Sorumluluğunun Şartları

4 İdârenin sorumluluğunun şartlarını özetleyebilme

5 İdârenin Mâli Sorumluluğunu Ortadan Kaldıran veya Azaltan Hâller

5 İdârenin mâlî sorumluluğunu ortadan kaldıran veya azaltan hâlleri özetleyebilme

Anahtar Sözcükler: • Hizmet Kusuru • Kusursuz Sorumluluk • Yargısal Denetim • İdârî Denetim • Siyasî Denetim • Kamuoyu Denetimi • İlliyet Bağı • Maddî ve Manevi Zarar

GİRİŞ

Devletimiz hukuk devletidir. Anayasamıza göre, devletimizin bu niteliği değiştirilemez, değiştirilmesi dahi teklif edilemez. Diğer taraftan idâre hukukumuzun en önemli ilkelerinden bir tanesi, idârenin kanuniliği ilkesidir. Bu iki ilke gereğince, üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış olan idârenin denetlenmesi ve gerektiğinde sorumluluğuna gidilmesi zorunludur. Bu ünitede, idârenin denetlenmesi ve sorumluluğu irdelenecektir.

DENETLEME KAVRAMI VE İDÂRENİN YARGISAL DENETLENMESİ

Hukuk devleti ilkesini ve idârenin kanuniliği ilkesini somutlaştıran en önemli denetim türü, idârî yargıdır. İdâri yargıyı anlayabilmek için de öncelikle denetleme kavramını iyi bilmek gerekmektedir.

Denetleme Kavramı

Sosyal bilimlerde denetim denince, örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne kadar ulaştığını belirlemek üzere bu ölçütlerle yapılan işlerin karşılaştırılması, yapılan işlemlerin örgütsel amaçlara ve hukuka uygunluğunun araştırılması anlaşılır (Bozkurt-Ergun, 1998, s.62).

İdâre de nihayetinde bir örgüttür. Böyle olunca idârenin işlerinin plan ve programlara uygun ve verimli bir biçimde yürüyüp yürütülmediğinin denetlenmesi gerekir. Bu anlamda denetim yöneticilerin temel görevlerinden biridir. Kuruluşlardaki iş görenlerle yapılan işe göre değişen çeşitli denetim yöntemleri olabilir.

"Kamu yönetimi" olarak da adlandırılan idâre; yargı organı, yasama organı, yürütme organı ve idâre ile kamuoyunu oluşturan kuruluşlar tarafından denetlenmektedir. Kural olarak yargı organı, idârenin işlem ve eylemlerini hukuka uygunluk açısından denetler. Diğer denetim kuruluşları ya da denetim yolları ise, idârenin işlem ve eylemlerini hem hukuka uygunluk açısından hem de yerindelik açısından denetlerler. Çünkü idârî faaliyetlerin verimli, etkili ve kamuya yararlı bir biçimde yürütülmesi gerekir. İdârenin denetiminin kapsamına, idârenin işlemleri, eylemleri, görevlilerinin davranışları, plan ve projeleri de girebilir. Hatta bütün bunlar hazırlık aşamasında bile denetlenebilmektedir (Yayla, 2009, s.373).

İç hukuktaki idârenin denetlenme yol ve yöntemlerini, hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesine hizmet etmesi açısından idârenin yargısal denetimi ve yargı dışı yollardan denetimi olmak üzere ikiye ayırabiliriz.

İdârenin Yargısal Denetimi

İdâre üzerinde en etkili denetim yargısal denetimdir. Fakat yargısal denetim başlı başına ayrı bir bilim dalı konusu olduğu için burada kısaca ele alınacaktır.

İdâre üzerindeki yargısal denetim, yargısal olmayan denetim yollarından sonra başlamıştır. Ancak oldukça yavaş, temkinli ve sınırlı fakat idâre üzerinde en etkili denetim yoludur.

İdârenin yargısal denetimi, tıpkı diğer yargısal faaliyetler gibi, özellikle yürütme ve idâreden bağımsız ve yansız mahkemeler tarafından yapıldığı için uyuşmazlığın tarafları için önemli bir güvence oluşturur. İşte bu güvence ve inanış hukuk devleti anlayışının ve kültürünün temelini oluşturur.

Yargısal denetim sonucunda bir "hüküm" çıkar. Hükme karşı itiraz, istinaf, temyiz gibi kanun yolları tüketildikten sonra "kesin hüküm" halini alır. Kesinleşen bir hükme karşı olağanüstü kanun yolları hariç aynı mahkemede veya bir başka mahkemede ya da bir başka devlet organı nezdinde başvuru yapılamaz.

İdârenin yargısal denetiminde başlıca iki sistem bulunmaktadır. Birincisi, Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanan "yargı birliği" sistemidir. Diğeri de Fransa ve Türkiye gibi Kara Avrupası hukuk sistemi içinde yer alan ülkelerde uygulanan yargı ayrılığı sistemidir.

Ortak hukuk sistemi veya adlî idâre sistemi de denen yargı birliği sisteminde, uzmanlaşmış idâre mahkemeleri olabilir. Fakat bu uzmanlaşmış idâre mahkemelerinin verdiği kararlara karşı genel yargı düzeni içerisinde yer alan üst mahkemelere başvurulduğu için, idârî yargı düzeni bulunmamaktadır.

Başta Fransa olmak üzere, Fransa'dan etkilenen ülkelerde, idârenin yargısal denetimi kural olarak genel mahkemeler olarak adlandırılan adlîye mahkemelerinde değil, sırf bu amaçla kurulmuş, kendi üst mahkemeleri veya kanun yolları bulunan ve idârî yargı düzeni içinde yer alan "idârî mahkemeler" tarafından yapılmaktadır.

Öğrenme Çıktısı

1 Denetleme kavramı ve idârenin denetlenmesini özetleyebilme

Araştır 1	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Yargı kuruluşları dışındaki denetim kuruluşlarının yaptığı denetimin kapsamını araştırınız.	İdârenin yargısal denetimi ile hukuki denetimi ilişkilendiriniz.	İdârî vesayet kapsamında kaymakamların belediyeleri nasıl denetlediğini anlatınız.

İDÂRENİN YARGISAL OLMAYAN YOLLARDAN DENETİMİ

İdârenin yargı dışı yollarla denetlenmesi, yargısal denetimden önce gelir. Tarihî gelişim çizgisi de bunu göstermektedir.

Türk Hukukunda idârenin yargı dışı denetimi; "idârî denetim", "siyasî denetim" ve "kamuoyu denetimi" olmak üzere üç değişik yoldan yapılmaktadır.

İdârenin İdâre Tarafından Denetlenmesi

İdârenin idâre tarafından denetlenmesine kısaca idârî denetim denmektedir. İdârî denetim, yürütme organı içinde yer alan makamlar tarafından denetlenmesidir. İdari denetim çeşitli biçimlerde karşımıza çıkabilmektedir. Bunlar, iç idârî denetim ve dış idârî denetimdir.

İç Denetim

Bir idârî birimin kendi kendini denetlemesidir. İç denetim uygulamada dört türlü görülür. Bunlardan birincisi, idârî işlem veya eylemi yapan idârî birimin kendisini denetlemesi, ikincisi hiyerarşik denetim, üçüncüsü denetleme organı tarafından yapılan denetim, dördüncüsü de 5018 sayılı Kanuna göre kurulan iç denetim birimlerince yapılan denetimdir.

İdârenin Kendini Denetlemesi

İdârenin bir işlem veya eylemi nedeniyle menfaatleri ya da hakları ihlâl edilen kişiler, bu eylemi veya işlemi yapan idârî makama başvurarak söz konusu idârî işlemin geri alınmasını, kaldırılmasını, değiştirilmesini, iptal edilmesini veya eyleme son verilmesini, varsa zararlarının giderilmesini isteyebilirler. Bu amaçla yapılan başvurular, başvurunun konusu olan idârî işlemin (Yıldırım, 2006, s.77) veya eylemin (Yıldırım, 2006, s.95), o işlem veya eylemi yapan idâre tarafından denetlenmesini hedeflemektedir.

İdârî İşlem
İdâre hukuku alanında idârenin tek yanlı irâde açıklaması ile hukuksal sonuç doğuran, hukuk düzeninde değişiklik yapan kamu hukuku işlemlerine idârî işlem denir.

İlgilinin başvurusu üzerine idârî makam, kendi yaptığı işlem veya eylemin hukuka uygunluğunu veya yerindeliğini tekrar inceleyebilir. Böylece idârî makam kendi kendini denetlemiş olur. Örneğin, üniversite genel sekreterliği görevini yürüten bir kamu görevlisinin aldığı özel hizmet tazminatının rektörlük işlemiyle kaldırıldığını düşünelim. Rektörlük, üniversite kamu tüzel kişiliğinin yürütme organıdır. Rektörlüğün üstünde, başka bir hiyerarşik makam da yoktur. Üniversite genel sekreterliğini yürüten kamu görevlisi, İdâri Yargılama Usûlü Kanunun 11. maddesi çerçevesinde özel hizmet tazminatının kaldırılması işleminin geri alınması veya iptali için rektörlüğe idârî başvuruda bulunabilir.

İdârenin kendi kendini denetlemesi, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle yeniden ve daha etkili olacak biçimde "uzlaşma" denen bir yöntemle düzenlenmiştir.

Uzlaşma, 659 sayılı 2011 tarihli KHK ile idâre hukukuna girmiştir. Bu KHK'nın 12. maddesiyle düzenlenen uzlaşma kurumuna göre, idari işlemler dolayısıyla haklarının ihlâl edildiğini iddia edenler idâreye başvurarak, uğramış oldukları zararın sulh yoluyla giderilmesini dava açma süresi içinde isteyebilirler. Sulh başvurusu, belli bir konuyu ve somut bir talebi içermiyorsa, idârî makam tarafından reddedilir. Bu Kanun Hükmünde Kararnameye uygun olarak yapılan ve idâre tarafından reddedilmeyen başvurular, hukukî uyuşmazlık değerlendirme komisyonuna gönderilir. Hak ihlâline neden olan birden fazla idârenin varlığı halinde, ortak hukukî uyuşmazlık değerlendirme komisyonu oluşturulabilir. Sulh istemine ilişkin başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur. Sulh başvurularının incelenmesinde, başvurunun konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, zararın idârî eylem veya işlemden doğup doğmadığı ve meydana geliş şekli, idârenin tazmin sorumluluğunun olup olmadığı, zararın miktarı ve ödenecek tazminat tutarı tespit edilir. Hukukî uyuşmazlık değerlendirme komisyonu tarafından, bilirkişi incelemesi dâhil olmak üzere gerekli her türlü araştırma ve inceleme yapılır, olayla ilgili bilgisi bulunan kişiler dinlenebilir.

Hukukî uyuşmazlık değerlendirme komisyonunun inceleme sonunda hazırlayacağı rapor 11 inci madde uyarınca karar vermeye yetkili mercilere sunulur (hukuk birimlerinin uyuşmazlığın bu şekilde sonlandırılmasında maddî ve hukukî sebeplerle kamu menfaati bulunduğu yönündeki görüşü üzerine, buna dair onay ve anlaşmaları imzalamaya bakanlıklarda bakan, diğer idârelerde üst yönetici yetkilidir. Bakan ya da üst yönetici bu yetkisini sınırlarını açıkça belirlemek suretiyle alt kademelere devredebilir). Bu mercilerin sulh başvurusunu kabul etmesi halinde başvuru sahibine, hazırlanan sulh tutanağının imzalanması için en az onbeş günlük süre verilir. Davet yazısında, belirtilen tarihte gelmesi veya yetkili temsilcisini göndermesi gerektiği, aksi takdirde sulh tutanağını kabul etmemiş sayılacağı ve yargı yoluna başvurarak zararının tazmin edilmesini talep etme hakkının bulunduğu belirtilir. Tazminat miktarı ve ödeme şekli üzerinde idâre ve istemde bulunanın sulh olmaları halinde buna ilişkin bir tutanak düzenlenir ve taraflarca imzalanır. Bu tutanak ilam hükmündedir. Sulh olunan miktar idâre bütçesinden ödenir. Vadeye bağlanmamış alacaklarda tutanağın imzalandığı tarihten itibaren iki aylık sürenin dolmasından, vadeye bağlanmış alacaklarda ise vadenin dolmasından önce tutanak icraya konulamaz. Başvuru sonuçlanmadan dava açılamaz. Sulh başvurularının altmış gün içinde sonuçlandırılması zorunludur. Sulh başvurusu altmış gün içinde sonuçlandırılmamışsa istek reddedilmiş sayılır.

Hiyerarşik Denetim

Birinci ünitede anlatıldığı üzere hiyerarşide, bir kamu tüzel kişiliği içinde yer alan kamu görevlileri arasında bir kademelenme, bir başka deyişle ast-üst ilişkisi, bir sıra düzen vardır. Bu kuruluşta, kamu görevlilerinin ast-üst biçiminde örgütlenmesine hiyerarşi denmektedir. Hiyerarşik denetim merkezden yönetimin bir sonucu olarak doğup büyümüşse de bugün, her kamu tüzel kişisinin iç bünyesinde bir hiyerarşinin, hiyerarşik denetimin varlığından söz edilebilir (Arslan, 1978, s.54). Her kamu tüzel kişisi, hiyerarşi yönünden bir bütündür. Bir kuruluşta üstün ast üzerindeki denetimine hiyerarşik denetim denmektedir. Genel olarak amirlerin (üstlerin) memurlarını (astlarını) hiyerarşik olarak denetlemesi için yasal bir dayanağa gerek yoktur. Üstün astlarını denetlemesi, üstün yönetme görevi içerisindedir. Bu denetim, hem hukukîlik hem de yerindelik denetimini kapsar. Hiyerarşik denetim kendiliğinden olabileceği gibi, başvuru üzerine de yapılabilir. Başvuru üzerine yapılan hiyerarşik denetim, özellikle idârî yargılama usûlü açısından son derece önemlidir. Çünkü buna göre yapılan denetim, dava açma süresini durdurur.

Hiyerarşi
Aynı tüzel kişilik içerisindeki birimler ile merkezi İdârenin başkent ve taşra örgütleri arasında kurulan hukukî bağdır.

Organik İdâri Denetim

Her kamu tüzel kişiliğinin içerisinde bulunan denetleme organlarının yaptığı denetime, organik idârî denetim denmektedir. Organik idârî denetim, aynı tüzel kişilik içinde yer alan bir organın yapmış olduğu işlemin, yetkili bir başka organ tarafından

denetlenmesidir. Organik idârî denetim, demokrasinin en önemli temel taşlarından birisi olan kuvvetler ayrılığı ve kuvvetlerin birbirini denetlemesi ve dengelemesi (check and balance) ilkesinin idâre teşkilatına yansımasından başka bir şey değildir (Strauss, 1993, s.43).

Organik idârî denetim, çoğu zaman, kamu tüzel kişilerinin yürütme organlarının işlem ve kararları üzerinde, karar organlarının denetim yapması biçiminde görülür. Örneğin, belediye meclislerinin, belediye encümenlerinin veya belediye başkanlarının işlemlerini denetlemesi böyledir.

Bazen de kamu tüzel kişiliğinin veya bakanlıkların merkezinde özel olarak denetim organları oluşturulur. Örneğin, bakanlıkların ve bağlı kuruluşların merkezinde kurulmuş olan teftiş kurulu başkanlıklarının, bakanlık hizmet birimlerince yapılan işlem ve eylemleri denetlemesi böyledir.

5018 Sayılı Kanuna Göre Kurulan İç Denetim Birimlerince Yapılan Denetim

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63. maddesine göre iç denetim, kamu idâresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idârelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.

İç denetçilerin görevleri, 5018 sayılı Kanunun 64. maddesinde, nitelikleri ve atanması da 65. maddesinde düzenlenmiştir.

Dış Denetim

Bir idârî birimin başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine, kısaca dış denetim denir. Dış denetimin iç denetimden farkı, bir kamu tüzel kişisinin veya onun bir organının tesis etmiş olduğu bir işlemin veya almış olan bir kararın bir başka kamu tüzel kişisinin uzmanlaşmış denedim organlarınca denetlenmesidir. Dış denetim, vesayet denetimi ve özel denetim kuruluşlarınca yapılan dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Vesayet Denetimi

Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki bir başka idârî birim tarafından, yasaların gösterdiği sınırlar içinde denetlenmesidir. Kural olarak vesayet denetimi, hukuksal denetimle sınırlıdır. Vesayet denetimi, yerinden yönetimin organları ve görevlileri üzerinde yapılabildiği gibi, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde de yapılabilir. Organlar veya görevliler üzerindeki vesayet denetimi; onların seçimleri veya atanmaları, seçimlerinin onaylanması, görevlerine son verilmesi gibi çeşitli biçimlerde görülmektedir. Ancak, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kazanılması veya kaybedilmesine ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olmaktadır. İşlemler üzerinde yapılan vesayet denetimi, genellikle işlemler yapıldıktan sonra, kimi kez de yapılmadan önce gerçekleştirilir. İşlemler üzerindeki vesayet denetimi, işlemleri onaylama, bozma, uygulanmasını geciktirme biçimlerinde olmaktadır. Vesayet makamları, yerinden yönetim kuruluşlarının yerlerine geçerek işlem yapamazlar.

Vesayet denetimi, kural olarak merkezî idâre olarak da adlandırılan, devlet idâresi tarafından, yerinden yönetim ilkesine göre kurulmuş kamu tüzel kişileri üzerinde uygulanır. Ancak, aslında birer yerinden yönetim kuruluşu olan fakat yasaların merkez kabul ettiği bazı kamu tüzel kişileri, diğer yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de vesayet denetimi yapabilmektedirler. Örneğin, büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri üzerinde, meslek kuruluş birlikleri, merkez kuruluşları (Türkiye Barolar Birliği, il baroları) üzerinde vesayet denetimi yapmaktadır.

İdari Vesayet
İdârenin Bütünlüğünü sağlamak amacıyla, merkezi İdârenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir.

Özel Denetim Kuruluşlarınca Yapılan Denetim

Özel yetkili denetim kuruluşları tarafından idâre üzerinde yapılan denetime özel denetim denmektedir. Özel denetim, vesayet makamı olmayan ve denetim konusunda uzman birimler tarafından yapılmaktadır.

Türkiye'de özel denetim yapan uzman kuruluşlar, Devlet Denetleme Kurulu, Sayıştay, Kamu Denetçiliği Kurumu, Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu ve İnsan Hakları Kurumudur. Bunlardan Sayıştay ve Kamu Denetçiliği Kurumu aynı zamanda dolaylı siyasî denetim yaptıkları için "dolaylı siyasî denetim" başlığı altında ele alınacaktır.

Devlet Denetleme Kurulunca Yapılan Denetim: Devlet Denetleme Kurulunun kuruluş yasası, 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmış, Anayasa değişikliğine uygun olarak, 5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle, yeni hükümet sistemine uygun olarak yeni baştan düzenlenmiştir.

Birinci ünitede ifade edildiği üzere, Cumhurbaşkanının Anayasada öngörülen yetkilerini kullanma ve görevlerini yerine getirme konusundaki en önemli aracı, Devlet Denetleme Kurumu'dur.

Anayasanın 108. maddesine göre İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır..

5. sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3. maddesine göre Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığına bağlı üst denetleme organıdır. Kurul; Başkan ve sekiz üyeden oluşan Kurul Karar Organı ile denetim ve soruşturma grupları, Kurul Sekreterliği ve ona bağlı idari birimlerden oluşur. Devlet Denetleme Kurulunun görevleri, aynı Kararnamenin 4. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanı, devletin başı olarak bu kurul sayesinde idâre cihazının yanında, bazı sivil toplum kuruluşlarını da denetleyebilmekte ve belirlediği ölçütler doğrultusunda yönlendirebilmektedir.

Kurul kendiliğinden araştırma ve inceleme yapamaz, Cumhurbaşkanı tarafından açıkça görevlendirilmesi gerekli ve zorunludur.

5 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 16. maddesine göre Devlet Denetleme Kurulu; çalışmaları sonucunda denetim raporu, inceleme raporu, araştırma raporu, ön inceleme raporu, soruşturma raporu, disiplin soruşturması raporu ve ivedi durum raporu hazırlar.

Parlamenter sistem dönemimizde, DDK'nin raporu, kamu kuruluşlarını bağlayıcı bir karar değildi. Fakat Cumhurbaşkanlığı sistemi dönemimize, 5 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 19. ve 20. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, DDK raporları bağlayıcı ve sonuç doğurucu nitelikte olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nca Yapılan Denetim: 4982 sayılı Kanunun 14. maddesinin 2. fıkrasına göre Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu; birer üyesi Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi kurumları içinden önerecekleri ikişer aday, birer üyesi ceza hukuku, idare hukuku ve anayasa hukuku alanlarında profesör veya doçent unvanına sahip kişiler, bir üyesi Türkiye Barolar Birliğinin baro başkanı seçilme yeterliliğine sahip kişiler içinden göstereceği iki aday, iki üyesi en az genel müdür düzeyinde görev yapmakta olanlar ve bir üyesi de Adalet Bakanının önerisi üzerine bu Bakanlıkta idarî görevlerde çalışan hâkimler arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek dokuz üyeden oluşur.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, gerçek ve tüzel kişilere, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının sahip oldukları her türlü bilgi ve belgeye erişim hakkı amacıyla başvuru yapma hakkını tanımıştır. Bilgi edinme başvurusu, idâre tarafından reddedilen başvuru sahibi, idarî yargı yoluna başvurmadan önce, kararın tebliğinden itibaren onbeş gün içinde Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kuruluna itiraz edebilir. Kurula itiraz, idarî yargıya başvuru süresini durdurur. Kurul, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde verir. Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu kararları, idarî açıdan bağlayıcıdır. Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulunun bu kararı ile idârenin bilgi verip vermeme konusundaki kararı denetlenmiş olur (Gözler, 2009, s.808).

İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunca Yapılan Denetim: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununun 8. maddesine göre kurulan İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Bu (6701 sayılı) Kanunla ve diğer mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz, Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakan

ile ilişkili Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu kurulmuştur. Cumhurbaşkanı bu teşkilatın yönetimi ile ilgili yetkilerini gerekli gördüğü hallerde bakan vasıtasıyla kullanabilir.

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, iki organdan oluşmaktadır. Bu organlar; Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkanlığı ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulu'dur.

İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun görev ve yetkileri, anılan Kanunun 9. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde dikkatle incelendiğinde, Kurumun görev alanı hem yatay insan hakkı ihlallerini, hem de dikey insan hakkı ihlallerini araştırmak ve denetlemekle görevli olduğunu görmekteyiz. 6702 sayılı Kanunda İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'na verilen görevler arasında doğrudan doğruya idâre üzerinde denetim yapma yetkisinden açıkça söz edilmemektedir Fakat özellikle 9. maddenin 1. fıkranın (f) bendindeki "*İnsan hakları ihlallerini resen incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek*" hükmü; (g) bendindeki "*Ayrımcılık yasağı ihlallerini resen veya başvuru üzerine incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek*" hükmü ve ikinci fıkrasındaki "*Kamu kurum ve kuruluşları ile görevliler, birinci fıkranın (j) bendi kapsamındaki ziyaretler sebebiyle gerekli yardım ve kolaylığı göstermek zorundadır*" hükmü bir arada değerlendirildiğinde, dikey insan hakları ihlallerinde idarenin kurum tarafından doğrudan denetlendiğinin sonucu ortaya çıkmaktadır.

İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, idâre tarafından gerçekleştirilecek işkence, ayırımcılık ve insan hakları ihlalleri konusunda bir dış idârî denetim gerçekleştireceğine göre, bu kurum da özel denetim kuruluşu olarak kabul edilmelidir. Ancak, insan hakları ihlallerini, ayırımcılığı ve işkenceyi, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri de gerçekleştirebileceği için İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun gerçekleştireceği denetimin kapsamı, diğer özel denetim kuruluşlarının görev kapsamından daha geniştir. Çünkü İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, idârenin yanında, gerçek kişileri ve özel hukuk tüzel kişilerinin gerçekleştirdiği insan hakları ihlallerini de denetleyecektir.

Siyasî Denetim: İdârenin TBMM Tarafından Denetlenmesi

Siyasî denetim, idârenin yasama organı, yani Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetlenmesi demektir. Ülkemiz, parlamenter hükümet sistemi ile yönetilirken yürütme organını oluşturan ve merkezî idârenin başı olan Bakanlar Kurulu ve bakanlar, yasama organına karşı sorumluydular. Yasama organı idâreyi, hükümet ve bakan aracılığıyla denetlemekteydi. Bu denetim de çok etkiliydi. Şimdi ülkemiz Cumhurbaşkanlığı sistemiyle yönetilmektedir. Yürütme organı tek başlıdır ve Cumhurbaşkanlığından ibarettir. Bakanlar, Cumhurbaşkanına hiyerarşi bağı ile bağlıdırlar. Cumhurbaşkanının, TBMM'ne karşı herhangi bir siyasal sorumluluğu yoktur. Bakanlar da sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde, TBMM'nin yürütme organı üzerindeki siyasi denetleme araçlarının niteliği ve sayısı değişmiştir.

Yürütme organı üzerindeki siyasi denetim ya doğrudan TBMM tarafından yapılmakta ya da dolaylı olarak Sayıştay ve Kamu Denetçiliği aracılığıyla yapılmaktadır. Böyle olunca, siyasî denetimi de "doğrudan siyasî denetim" ve "dolaylı siyasî denetim" olmak üzere ikiye ayırıp incelemek gerekmektedir.

Doğrudan Siyasî Denetim

Doğrudan siyasî denetim denince anlaşılması gereken, parlamentonun bir başka kuruma veya devlet organına gerek duymadan kendi genel kurulunu veya komisyonlarını kullanarak idâreyi denetlemesi anlaşılır. Bu tür siyasî denetim, Cumhurbaşkanlığı sisteminde altı biçimde gerçekleşmektedir. Bunlar sırasıyla; yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması, dilekçe komisyonu aracılığıyla yapılan siyasî denetim ve insan hakları inceleme komisyonu aracılığıyla yapılan siyasî denetimdir.

Yazılı Soru: Anayasanın 98. maddesinin V. fıkrasına göre yazılı soru, Yazılı soru, yazılı olarak en geç on beş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir Soruya ilişkin geniş düzenleme, henüz TBMM İç Tüzüğünde yapılmamıştır.

Genel Görüşme: Anayasamızın 98'inci maddesinin III. fıkrasına göre genel görüşme, "Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir. Genel görüşme ile ilgili geniş düzenleme, TBMM İç Tüzüğünün 101., 102. ve 103 maddelerinde yer almaktadır.

Meclis Araştırması: Anayasamızın 98'inci maddesinin II. fıkrasına göre, "meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir". Meclis, kurduğu komisyonlar aracılığıyla araştırmalar yapar. Araştırma komisyonunun hazırladığı rapor, genel kurulda görüşülür ve tartışılır. TBMM İç Tüzüğü'nün 105. maddesine göre devlet sırları ile ticari sırlar, Meclis araştırması kapsamının dışında kalır.

Meclis Soruşturması: Anayasanın 98'inci maddesinin IV. fıkrasına göre, "Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında Anayasanın 106. maddesinin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca (görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla) yapılan soruşturmadan ibarettir. Ayrıca, Anayasanın 105. Maddesine göre, Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Aslında bu hüküm de bir başka meclis soruşturmasıdır.

TBMM İç Tüzüğünde, meclis soruşturmasının her iki biçimi hakkında henüz bir düzenleme yapılmamıştır.

Dilekçe Komisyonu Aracılığıyla Yapılan Siyasî Denetim: Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin idâre üzerinde uyguladığı siyasî denetim, sadece milletvekillerinin isteğiyle olmaz. Bunun yanında, yönetilenlerin veya daha kibar deyimiyle idârî faaliyetlerden yararlananların TBMM'ne dilekçeyle başvurmaları, bir başka deyişle dilekçe haklarını kullanmaları durumunda da idâre denetlenmektedir.

Bilindiği gibi Anayasamızın 74'üncü maddesine göre "vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM'ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir". Dilekçe hakkının kullanılması ile ilgili olarak TBMM'ne yapılacak başvuruları inceleyecek bir Dilekçe Komisyonu kurulmuştur.

3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunun 8. maddesine göre; Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilen dilekçelerin, Dilekçe Komisyonunda incelenmesi ve karara bağlanması altmış gün içinde sonuçlandırılır. İlgili kamu kurum veya kuruluşları Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonunca gönderilen dilekçeleri otuz gün içinde cevaplandırır. İnceleme ve karara bağlamanın esas ve usûlleri Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde gösterilir. Dilekçe komisyonu, görevleri ile ilgili olarak, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile özel kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi almak, ilgilileri çağırıp bilgi almak, idârî denetimin yapılmasını istemek, bilirkişi görevlendirmek ve yerinde inceleme yapmak yetkisine sahiptir. Bu yetkinin kullanılması durumunda kamu kurum ve kuruluşları ile kamu personeli, talep edilen bilgi ve belgeyi vermek, idârî denetimi yapmak ve yerinde inceleme için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür.

Dilekçe komisyonunun kendisine gelen dilekçeler üzerine nasıl inceleme yapacağı, TBMM İç Tüzüğü'nde ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir.

Buna göre verilen dilekçe iki aşamada incelenir. Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı dilekçeleri İçtüzüğün 116'ncı maddesinde belirtilen kriterlere göre eler. Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı, kanun olarak düzenlenmesinde yarar olan dilekçelerin birer örneğini TBMM Başkanlığına ve Cumhurbaşkanlığına bilgi olarak gönderir. Diğer dilekçeler Komisyon Genel kurulunda görüşülüp karara bağlanır (İçtüzük, md.118). Bu kararlar dilekçe sahiplerine ve ilgili bakanlıklara bildirilir (İçtüzük, md.119). Bakanlar, 30 gün içinde Dilekçe Komisyonunun kararı hakkında yaptığı işlemi Komisyon Başkanlığına bildirir. Dilekçe Komisyonu, bunlardan gerekli gördüklerini TBMM'de görüşülmesini isteyebilir (İçtüzük m.275).

Dilekçe Komisyonunun dilekçeler üzerine aldığı kararların herhangi bir bağlayıcı gücü olamaz. (Gözler, 2009, s.805).

Bazı dilekçeler, esasa girilmeksizin reddedilir. Bunlar:

- Dilekçenin konusu yargı organları tarafından karara bağlanması gereken bir konu ise,
- Dilekçenin konusu olan husus, hali hazırda yargı mercilerince incelenmekte ise,
- Dilekçenin konusu, yasal düzenleme gerektiren bir konu ise,

Dilekçe ile ilgili hala gidilmesi gereken idârî yollar var ve bu yollar tüketilmemiş ise, dilekçe reddolunur. Ret kararına karşı itiraz hakkı vardır.

Esas hakkında verilen kararın bir örneği dilekçe sahibine, diğer örneği de ilgili idârî merciine bildirilir. İdâreye tebliğ edilen bu karar bağlayıcı değildir.

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu: 5 Aralık 1990 tarih ve 3686 sayılı Kanun ile "TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu" kurulmuştur. Bu Komisyonda TBMM'deki siyasî parti grupları üye sayıları oranında temsil edilir. Bu komisyona, diğer görev ve yetkileri yanında, "insan haklarının ihlâle uğradığına dair ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hâllerde ilgili mercilere iletmek" görev ve yetkisi verilmiştir. Komisyon, kamu ve özel kurum ve kuruluşlarda inceleme yapmak ve bunlardan bilgi istemek yetkisine sahiptir (Gözler, 2009, s.805).

Komisyon hazırladığı raporları TBMM Başkanlığına sunmakta, bu raporlar Genel Kurul gündemine alınıp okunmakta ve üzerinde görüşme açılabilmektedir. Keza, 3686 sayılı Kanun'un 6. maddesine göre Komisyon raporları Cumhurbaşkanlığına ve oradan da ilgili bakanlıklara gönderilmektedir. TBMM Başkanlığı kovuşturma açılması için Komisyon raporunu ilgili mercilere de gönderebilmektedir. Ancak TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'nun "etkili bir başvuru yeri" olmadığı, "Meclis içi işlev"e yönelik olduğu belirtilmektedir (Gözübüyük-Tan, 1998, s.747).

Dolaylı Siyasî Denetim

Türkiye Büyük Millet Meclisinin kendisine bağlı veya kendisi adına denetim yapan kamusal kuruluş veya makamlar aracılığıyla idâre üzerinde yaptığı denetime dolaylı siyasî denetim denmektedir. Bu tür siyasî denetim ya Sayıştay aracılığıyla yapılmakta ya da Kamu Denetçiliği Kurumu aracılığıyla yapılacaktır.

Sayıştay Aracılığıyla Yapılan Denetim: Anayasanın 160. maddesine göre Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idâreleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idârî yargı yoluna başvurulamaz. Vergi, benzeri mâlî yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır. Yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

1982 Anayasası Sayıştay'ı yargı bölümü içinde fakat yüksek mahkemeler dışında düzenlemiştir. Anayasanın ilgili maddesinde Sayıştay'ın bir mahkeme olup olmadığı konusunda bir hüküm yoktur. Fakat 6085 sayılı Sayıştay Kanununda, yargılamaya ilişkin terim, kavram, yol ve yöntemlere yer verilmiştir.

Sayıştay'ın kararlarının büyük bir bölümünün idârî nitelikte olması, TBMM adına denetim yapması, yargı yetkisinin ancak Türk Milleti adına bağımsız mahkemeler tarafından kullanılabilmesi olguları karşısında Sayıştay'ın bir mahkeme olduğunu söylemek imkânsızdır. Sayıştay'ın Anayasanın yargı bölümü içinde düzenlenmiş olması, Sayıştay Kanununda yargı görevinden bahsetmesi, onu bir yargı kuruluşu haline getirmez. Bu durumda Sayıştay, yargısal yöntemler de kullanan, kararlarına karşı yargıya başvurulamayan bir idârî yüksek kuruldur (Çağlayan, 2011, s.23).

Anayasa Mahkemesi de E. 90/39 K. 91/21 Sayılı kararında Sayıştay'ın mahkeme olmadığına hükmetmişti. Fakat Yüksek Mahkeme, E. 2011/21 K. 2013/36 Sayılı kararıyla içtihat değiştirmiş, Sayıştay'ı mahkeme olarak kabul etmiştir.

Sayıştay'ın denetim alanı, 6085 sayılı Kanunun 4. maddesinin ilk fıkrasında düzenlenmiştir. Bu fıkraya göre Sayıştay; a) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarele-

rini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç), b) fıkranın (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri, c) Kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurt dışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususları; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile Avrupa Birliği fonları dahil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını, ç) Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerini, denetler. Fıkra kapsamındaki (a) ve (b) bentleri kapsamına giren şirketlerden doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50'den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetimi, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştay'a gönderilecek olan bağımsız denetim raporları esas alınarak yapılır. Sayıştay, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

2.4.1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 2. maddesi kapsamına giren kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi, bu Kanun ve diğer kanunlarda belirtilen usûl ve esaslar çerçevesinde yerine getirilir.

Sayıştay'ın yaptığı denetim, Sayıştay Kanununda "düzenlilik ve performans denetimi" olarak belirlenmiştir.

"Düzenlilik denetimi", mâlî denetim ve uygunluk denetimi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Mâlî denetim, Sayıştay denetimi kapsamındaki idârî birimlerin hesap ve işlemleri ile mâlî faaliyet, mâlî yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mâlî rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimdir. Uygunluk denetimi ise, Sayıştay denetimi kapsamındaki idârî birimlerin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukukî düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi olarak tanımlanmıştır.

"Performans denetimi", hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idârelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi olarak tanımlanmaktadır.

Sayıştay tarafından yapılan denetim, daha önce anlatılan doğrudan siyasî denetim türlerinden daha fazla etkilidir. Çünkü Sayıştay denetleme yaparken bir yandan yargısal yol ve yöntemler uygulamakta, diğer yandan da kararlarına karşı başka mercilere başvurulamamaktadır.

TBMM adına bütçe uygulamalarının Sayıştay tarafından denetlenmesi, yargı organlarınca yapılan denetim kadar etki oluşturmaktadır. Bu denetim sayesinde hem TBMM'nin siyasî denetimi bütçe ile daha somuta indirgenmiş olmakta hem de harcamalar üzerinde yapılan denetimlerle idârenin faaliyetleri sınırlandırılmaktadır (Atay, 1999, s.270).

Kamu Denetçiliği Kurumu Aracılığıyla Yapılan Denetim: Bazı ülkelerde idâre "ombudsman" (kamu hakemi), médiateur (arabulucu) gibi kamu denetçileri tarafından denetlenebilmektedir. Batı ülkelerinde kamu denetçisi, kamu hakemi veya arabulucu, bir kurul veya örgüt değil; bir veya birkaç kişidir.

Örneğin Fransa'da médiateur (arabulucu) bir kişidir. İsveç'te ise üç tane ombudsman bulunmaktadır (Gözler, 2009, s.810).

Kamu denetçisinin kararları, icraî nitelikte değildir ve yargı kararları gibi kesin hüküm gücüne de sahip değildir.

Bazı ülkelerde kamu denetçisi yürütme organı tarafından seçilse de çoğunlukla yasama organı tarafından seçilmektedir. Örneğin Fransa'da Bakanlar Kurulu, İsveç'te parlamento tarafından seçilmektedir.

Kamu denetçisinin konu itibariyle denetim alanı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. İsveç'te ombudsman asker kişiler dâhil, bütün kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemektedir. İngiltere'de ise kamu denetçisi, yalnız merkezî idâreyi denetleyebilmektedir.

Kamu denetçisi bazı ülkelerde şikâyet üzerine denetim yapar. Bazı ülkelerde ise hem şikâyet hem de re'sen (kendiliğinden) denetim yapar (Gözler, 2009, s.811).

Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçesi şudur: Kamu Denetçiliği Kurumu yürütme organına değil, TBMM'ye bağlıdır. Kurum, idarî teşkilât içinde yer almamaktadır. Kurum üzerinde idârenin hiye-

rarşi veya vesayet yetkisinin bulunmaması Anayasamız tarafından garanti altına alınan idârenin bütünlüğü ilkesine aykırıdır. Anayasa Mahkemesi'nin bu gerekçesi, idâreyi denetleyecek bir kurumun illâ ki idârenin içinde yer alması gerektiği varsayımı üzerine kuruludur. Keza, Anayasa Mahkemesi, Kamu Denetçiliği Kurumunun illâ ki bir "idâre" olduğunu ve dolayısıyla idârenin bütünlüğü ilkesi uyarınca bu kurum üzerinde illâ ki hiyerarşi veya vesayet yetkisinin bulunması gerektiğini düşünmektedir.

Bu gerekçeye katılmak mümkün değildir. Çünkü idâre, idâre dışı yollardan da denetlenebilir. Nitekim Türkiye'de idâre, yasama organı tarafından doğrudan denetlenmektedir. Böyle olması, idâreyi denetleyen organın da idârenin bütünlüğü ilkesine tabi olmasını gerektirmez. Nasıl vatandaşlar idârenin eylem ve işlemleri hakkında TBMM Dilekçe Komisyonuna dilekçe verebilirlerse, nasıl TBMM, bu dilekçelerde belirtilen konularda inceleme yapabilirse, TBMM'ye bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu da idârenin eylem ve işlemleriyle ilgili inceleme yapabilir.

Türkiye'de yasama organı bu kurumu kanunla kuramayınca, tali kurucu iktidar fonksiyonuna bürünerek, 5982 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununu kabul etmiş, bu kanun 12 Eylül 2010 tarihli halkoylamasıyla onaylanmıştır. Anayasamızın 74'üncü maddesinin anılan 5982 sayılı Kanunla değişik şekline göre, Kamu Denetçiliği Kurumunun görevi, idârenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemektir. İlgili maddeye göre, Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM Başkanlığına bağlıdır. Kamu Başdenetçisi TBMM tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Kamu denetçisine başvurma hakkının kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usûl ve esaslar, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu ile düzenlenmiştir.

6328 sayılı Kanunun 5. maddesine göre, Kamu Denetçiliği Kurumu, idârenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idârenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idâreye önerilerde bulunmakla görevlidir. Ancak; a) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, b) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, c) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır. 6328 sayılı Yasanın 12. maddesine göre, Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.

Kamuoyu Denetimi

İdârenin her çeşit toplum kümesi tarafından örneğin sivil toplum örgütleri, medya, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar vb. tarafından denetlenmesidir. Bu denetim yolunun etkili olabilmesi için serbest ve demokratik bir atmosferin bulunması şarttır. Hukuk devleti için aranmakta olan en önemli unsur, çoğulculuğun ve muhalefetin temel hak ve özgürlüklerinin teminat altında olmasıdır.

Kamuoyu denetimi, bazen yargısal denetimden bile daha etkili olabilmekte, daha olumlu sonuçlar doğurabilmektedir. Çünkü kimi zaman yönetimin işlem ve eylemleri görünüşte hukuka uygun olmakla beraber, halkın arzu ve isteklerine aykırı olabilir. Çünkü Kamuoyu oluşumunda görev üstlenen araçlarından biri olan kitlesel iletişim (medya) demokratik toplumlarda idâre üzerindeki en etkin araçlarından birisidir. Kitlesel iletişim, yönetenlerle yönetilenler arasında bir çeşit aracıdır. İletişimin geliştiği, farklı görüşlerin ifade edildiği ortamlarda kamuoyu, idârenin uygulamalarını eleştirdiği gibi, yapılan hukuka aykırılıkları ve yolsuzlukları da ortaya çıkarır. Bu yüzden demokratik toplumlarda kitlesel iletişim, "dördüncü kuvvet" olarak adlandırılır (YASİN, Melikşah, 1982 Anayasasına Göre Türkiye'de Yönetimin Parlamento Tarafından Denetlenmesi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü, İstanbul, 1998, s. 21).

Öğrenme Çıktısı

2 İdârenin yargısal olmayan yollardan denetlenmesini özetleyebilme

Araştır 2	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
Vesayet denetimini araştırınız.	Kamuoyu denetimi ile televizyon ve radyo kanallarından verilen haberleri ilişkilendirin.	Gazete haberlerinin sağladığı kamuoyu denetimden etkilenerek yapılan bir idârî hizmeti anlatınız.

İDÂRENİN MÂLÎ SORUMLULUĞUNUN TABİ OLDUĞU HUKUK DALLARINA GÖRE TÜRLERİ

Bu başlık altında önce mâlî sorumluluk kavramı açıklanacak, arkasından tabi olduğu hukuka göre idârenin mali sorumlulukları irdelenecektir.

Mâlî Sorumluluk Kavramı

Günlük hayatta sorumluluk sözcüğü farklı anlamlarda kullanılır. Bazen üstlenilen işin ya da görevin gereklerini bilmek, hissetmek ve bu gereklere uygun olarak hareket etmek zorunluluğu anlamında kullanılır. Bazen de sorumluluk, bir başarısızlığın veya haksız bir eylemin sonuçlarına katlanma gerekliliğini anlatır (Tekinay-Akman-Burcuoğlu-Altop, 1993, s.18).

Hukukî anlamda sorumluluk, kısaca kişinin bir işleminin, bir davranışının veya kendisiyle hukukun ilişkilendirdiği bir olayın sonuçlarına katlanması yükümlülüğüdür. Buradaki sonuçlar bireyin yükümlülükleri içerisinde değerlendirilmelidir. Çünkü bu durum hukuk öznelerinin bazen mâlî bazen de cezaî sorumluluğunu anlatmaktadır. Ancak, cezaî sorumluluk ceza hukukunun alanına girdiği için onunla ilgili açıklamalarda bulunulmayacaktır.

Mâlî sorumluluğa, çoğu zaman, "hukukî sorumluluk" da denmektedir. Böyle denmesinin nedeni, genel olarak hukuk öznelerinin mali sorumluluğuna hükmeden mahkemelerin, adlî yargı içinde yer alan hukuk mahkemeleri olarak örgütlenmesidir.

Mâlî (hukukî) olarak sorumluluğun ise, birbirlerinden farklı iki anlamı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi alacaklının borçluya ait malvarlığına zora başvurarak alacağın yerine getirilmesini sağlama gücünü ifâde etmektedir. İkincisi ise, genel davranış kurallarına veya kendisine ait olan bir borca aykırı davranan kişinin, bu eylemi ile verdiği zararı tazmin etme zorunluluğu anlamına gelmektedir. İkinci anlamı ile sorumluluk tazminat borcunun kaynağıdır (Oğuzman-Öz, 2010, s.13-14).

Özet olarak hukukî (mâlî) anlamda sorumluluk, bir kişinin uğradığı bir zararın tazmininin bir başka kişiye yükletilmesine ilişkin bir zorunluluktur. Bir başka tanımlamaya göre ise iki malvarlığı arasında bozulan ekonomik dengenin tekrar kurulmasını amaçlayan ve bunun yaptırım gücünü içine alan hukukî bir kavramdır (Atay-Odabaşı-Gökcan, 2003, s.30). Sorumluluk kavramının temelinde yatan düşünce, "herkes neden olduğu zararları gidermek zorundadır" prensibine dayanmaktadır.

Hukuk devleti ilkesi gereğince devletin bütün organlarının denetimi ve bu denetim sonucunda ortaya çıkan hukuka ve adalete aykırılık belirlendiğinde de devletin bundan sorumlu olacağı kuşkusuzdur. İdâre, ister organik (örgütsel) anlamda, isterse işlevsel (fonksiyonel) anlamda kabul edilsin; yürütme organ ve işlevinin doğal uzantısı konumundadır. Bireylerin temel hak ve özgürlüğü ile en fazla temas eden devlet işlevi, idâre işlevi olduğu için, hukuk devleti ilkesinin somut olarak hayata geçirilmesi, idârenin hukuka bağlılığı ve mâlî açıdan sorumlu tutulması ile doğru orantılıdır. Bir başka deyişle hukuk devleti ilkesinin gereği olan idârenin mâlî sorumluluğu; birey için bir hukukî koruma alanı olarak varlık göstermesi nedeniyle aynı zamanda hukuk devleti ilkesinin de ayrılmaz bir parçasıdır (Taş - Bereket, 2003, s.308).

İdârenin Mâlî Sorumluluğunun Tabi Olduğu Hukuk Dallarına Göre Türleri

İdâre, çoğu zaman idâre hukuku kapsamında, bazen özel hukuk kapsamında faaliyette bulunmaktadır. Dolayısıyla idârenin mâlî sorumluluğunu da idârenin faaliyetinin tabi olduğu hukuk dalına göre ikiye ayırarak incelemekte fayda vardır. Bu ayırımda, idâre adına yapılan işlem, eylem veya idâre ile hukukî ilişki kurulan olayın muhatapları ile idâre arasında hukukî eşitlik bulunup bulunmadığıdır. Eğer eşitlik söz konusu ise, idâre adına yapılan işlem, eylem veya idâre ile hukukî iliş ki kurulan olay, özel hukuka tabi olacaktır. Eğer eşitlik söz konusu değilse; bir başka deyişle idâre adına yapılan işlem, eylem veya idâre ile hukukî ilişki kurulan olay, idâreye tanınan üstün ve ayrıcalıklı yetkiler çerçevesinde gerçekleşmişse, idârenin sorumluluğu idâre hukukuna tabi olacaktır.

Anayasanın 125. maddesindeki "İdâre, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür" hükmü, idârenin her iki hukuk dalına ait sorumluluğunun Anayasal dayanağını oluşturmaktadır. Eğer kanun koyucu idârenin sorumluğunun hangi hukuk dalına tabi tutulacağı konusunda bir tercih yapmamışsa, sorumluluğa yol açan borç kaynağına bakılır. Şayet borcun kaynağı idârenin üstün ve ayrıcalıklı yetkilerine dayanarak yaptığı işlem, eylem, sözleşme ise; idâre, idâre hukukuna göre sorumlu olacaktır. Şayet bunun aksi olursa, yani borcun kaynağı idârenin üstün ve ayrıcalıklı yetkilerine dayanmadan yaptığı işlem, eylem, sözleşme ise, idâre, özel hukuka göre sorumlu olacaktır. Ancak bu belirlemeyi yapacak olan yargı organıdır. Örneğin, idârenin sorumluluğuna neden olan borç ilişkisi, idârenin özel hukuk ilişkilerine göre yürüttüğü bir faaliyetse veya haksız fiil ise, yine Anayasanın 125. maddesi gereğince fakat özel hukuk hükümlerine göre sorumlu tutulacaktır. Aksi durumda idâre, bütün faaliyetlerinden dolayı, Anayasanın 125. maddesi gereğince ama idâre hukuku esasları uyarınca sorumlulukla karşı karşıya olacaktır (Yayla, 2009, s.351).

İdârenin Özel Hukuka İlişkin Mâlî Sorumluluğu

İdârenin özel hukuka ilişkin mâlî sorumluluğuna, "idârenin medenî sorumluluğu" da denmektedir. Bu en geniş anlamıyla, idârenin, özel hukuk öznesi olarak diğer kişilere özel hukuk alanında verdiği zararı karşılaması demektir (Eren, 2010, s.81). Bir başka deyişle, özel hukuk alanında idârenin mâlî sorumluluğu "borç ilişkisinden" kaynaklanır. Borç ise çeşitli sebeplerden doğabilmektedir.

Özel Hukukta Kusura Dayanan Sorumluluk

Kasıt, ihmâl ve kayıtsızlık ya da tedbirsizlik gibi nedenlerle zararlı bir eylemde bulunan kimse, bu davranışından dolayı sorumludur. Buna kusura dayanan sorumluluk denir.

İdârenin özel hukuka ilişkin mâlî sorumluluğunun kaynakları şunlardır: İdârenin özel hukuk hükümlerine göre yapmış olduğu sözleşmeler, idâre tarafından gerçekleştirilen özel hukuka ilişkin eylemler ve idâre lehine gerçekleşen sebepsiz zenginleşmelerdir.

İdârenin Özel Hukuk Hükümlerine Göre Yaptığı Sözleşmelerden kaynaklanan Sorumluluğu

Daha önce açıkladığımız üzere idârenin özel hukuka göre yaptığı sözleşme türleri, beş tanedir. Bunlar, kamu ihâle sözleşmeleri, abonman sözleşmeleri (su, elektrik, gaz, telefon abonelikleri), 1999'dan itibaren yapılan yap-işlet-devret sözleşmeleri, 2006'dan itibaren yapılan yap-işlet sözleşmeleri ve diğer özel hukuk sözleşmeleridir. Bu sözleşmelerin ortak özelliği, yapıldıktan sonra idâre ve sözleşmelerin karşı tarafının eşit kabul edilmesidir.

Her özel hukuka tabi sözleşme gibi idârenin taraf oldukları da taraflarına bir taraftan haklar bahşederken diğer taraftan borçlar yüklemektedir. Bu borçlar özet olarak sözleşmede yüklendiği yükümlülüklerini iyi niyetle ve tam olarak yerine getirmek, şayet sözleşmelerde sözleşmeciye arazi sağlamak veya onun lehine kamulaştırma yapmak, sözleşmecinin malî dengesini korumak, sözleşmecinin yükümlülüklerini yerine getirmesi için gereken kolaylıkları sağlamak ve sözleşmenin ücretini sözleşmede öngörülen biçimde ve zamanında ödemektir (Gözler, 2006, s.483).

İdâre, bu sözleşmelerden kaynaklanan borçlarını yerine getirmekten sorumludur. Çünkü borç ilişkisinin yaptırımı, sorumluluktur (Ayan, 2005, s.60).

İdârenin Özel Hukuk Hükümlerine Göre Yaptığı Eylemlerinden Kaynaklanan Sorumluluğu

İdârenin özel hukuk kapsamındaki sorumluluğunun ikinci kaynağı, eylemleridir (Ayan, 2005, s.193). Bu anlamda idârenin eylemleri, idâre tarafından kişilerin şahıs varlıklarına veya malvarlıklarına zarar verilmesidir. Tıpkı diğer hukuk öznelerinin olduğu gibi idârenin de eylemlerinden kaynaklanan mâlî sorumluluğu, "kusura dayanan haksız fiil sorumluluğu" ve "kusura dayanmayan sorumluluğu" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

İdârenin Kusura Dayanan Haksız Fiil Sorumluluğu

İdâre tarafından gerçekleştirilen haksız fiillere fiilî yol denir. Fiilî yol uygulamaları, idârenin re'sen icra yetkisini hukuka aykırı biçimde kullanması sonucu ortaya çıkarlar (Şahiniz, 2004, s.53). Fiilî yol, genellikle idârenin mülkiyet hakkına veya kamu özgürlüklerine ağır biçimde ve hukuk dışı bir tutumla müdahalesi durumunda ortaya çıkar.

Haksız Fiil
Bir kimsenin hukuka aykırı biçimde zarara uğratılmasıdır.

Fiilî yol, idârenin hiçbir idâre hukuku esasına dayanmaksızın hizmet ve faaliyet alanına yabancı bir konuda eylem yapması demektir. Fiilî yol, bazen yok hükmündeki veya hukuka aykırı bir idârî işlemin uygulanması, bazen de hiçbir idârî işleme dayanmayan ve idârî nitelik taşımayan eylemler biçiminde ortaya çıkarlar.

Fiilî yola örnek olarak, taşınmazlara kamulaştırmasız el atılması, taşınır mülkiyetine tecavüz, özel hayatın gizliliğine, konut dokunulmazlığına, din ve vicdan özgürlüğüne tecavüzler gösterilebilir.

Fiilî yolun özellikleri şöyle özetlenebilir:

a. Ortada idârenin maddî olarak yerine getirilen bir etkinliği olmalıdır. Fiilî yol bazen yok hükümdeki veya hukuka aykırı bir kararın yerine getirilmesinden, bazen de hukuka uygun bir idârî işlemin hukuka aykırı olarak yerine getirilmesinden doğabilir.
b. Öz ya da yöntem açısından yapılan hukuka aykırılık, açık ve ağır olmalıdır.
c. İdârenin etkinliği, ya mülkiyet hakkına ya da kamu özgürlüklerine bir saldırı biçiminde olmalıdır.
d. Fiilî yola ilişkin davalar, idârî yargının görevi dışındadır. İdârî yargı yerleri, önlerine gelen uyuşmazlığın fiilî yola ilişkin olduğu sonucuna vardıklarında, görevsizlik kararı vermelidirler.

İdâre, fiilî yolla bireylere verdiği zarardan mâlî açıdan sorumludur. Fiilî yoldan kaynaklanan davalar, adlî yargıda görülür. Çünkü bu alanda görevli yargı yerleri adlî yargı yerleridir. Adlî yargı yeri, idârenin etkinliğinin yasal olup olmadığını saptama yetkisine sahip olduğu gibi, idârenin yasal olmayan saldırılarını durdurma ve idâreyi tazminata mahkûm etme yetkisine de sahiptir.

İdârenin Kusura Dayanmayan Özel Hukuk Sorumluluğu

Diğer özel hukuk öznelerinde olduğu gibi, idâre de kendisine atfedilen, fakat haksız fiil (fiilî yol) olarak nitelendirilemeyen eylemleri nedeniyle kişilere verdiği zararlardan sorumlu olacaktır. Bu tür sorumluluğa idârenin özel hukuka ilişkin objektif sorumluluğu (kusursuz sorumluluk veya sebep sorumluluğu) denir. Bu tür sorumluluğun ortaya çıkmasının nedeni, teknik gelişmeler karşısında kusurun yetersiz kalması ve ispatının çok zorlaşmasıdır. Temelinde hakkaniyet, hâkimiyeti (üstünlüğü) altında bulundurma ve tehlikelilik gibi esaslar yer almaktadır (Ayan, 2005, s.223).

İdârenin özel hukuka ilişkin objektif sorumluluğunda, kusur dışında haksız fiil (fiilî yol) sorumluluğunun bütün öğeleri aranır. Yani zarar öğesi ve nedensellik öğesi, idârenin özel hukuka ilişkin objektif sorumluluğunda da aranır.

İdârenin Lehine Gerçekleşen Sebepsiz Zenginleşmelerden Dolayı Sorumluluğu

Haklı bir neden olmadan, bir kişinin malvarlığında bir başka kişinin malvarlığının aleyhine ortaya çıkan çoğalmaya, sebepsiz zenginleşme denmektedir. Malvarlığının azalması gerekirken haklı bir nedene

dayanmadan mevcut durumunu koruması da sebepsiz zenginleşme sayılır (Ayan, 2005, s.259). Lehine sebepsiz zenginleşme gerçekleşen kişinin gerçek kişi veya tüzel kişi olması arasında herhangi bir fark yoktur. İdâre de nihayetinde kamu tüzel kişilerinden oluşan bir topluluk olduğuna göre, idâre lehine de zaman zaman sebepsiz zenginleşme meydana gelebilir.

İdâre lehine bir sebepsiz zenginleşmeden söz edebilmek için, bir malvarlığı değerinin idârenin malvarlığına geçmesi veya idârenin malvarlığından çıkması gereken bir malvarlığı değerinin çıkmaması gerekir. Aksi durumlar, sebepsiz zenginleşme kavramıyla açıklanamaz.

İdârenin yürüttüğü faaliyetlerle kendisi arasında herhangi bir hukukî bağ olmamasına rağmen bir kişi kamu hizmeti yürütmüş ve bundan da kendi malvarlığı zarara uğramışsa, o kişiye idârenin elde ettiği yarar kadar borçlanması gerekir. Ancak bu durum kötüye kullanmaya elverişli bir niteliğe sahiptir. Bu tür girişimlerin kötüye kullanılmasını önlemenin yolu şudur: Söz konusu sebepsiz zenginleşme ilişkisi çerçevesinde kamuya sağlanan yararın idârî yöntemlerle belirlenmesidir. Böylece, sebepsiz zenginleşme teorisinin idârî yollardan kamu hizmetleri ilkelerine uygun bir biçimde uygulanması adalete ve hukukun temel ilkelerine uygun olacaktır.

Lehine gerçekleşen sebepsiz zenginleşme nedeniyle idârenin sorumlu tutulduğu olaylardan bazıları şöyle örneklenebilir: Hukuka aykırı bir biçimde bir kamu görevlisinin atanıp çalıştırılması fakat herhangi bir mâlî hakkın verilmemesi, kanunla büyükşehir belediyesine bırakılan bir görevin ilçe belediyesinin (yasa gereği kendi görev ve yetki alanına girmeyen hizmeti) yerine getirmesi.

Sebepsiz zenginleşmeyle ilgili yasal hükümler, Türk Borçlar Kanununun, 47., 79., 82., 117., 136, 529. ve 597. maddelerinde bulunmaktadır. Danıştay içtihatlarına göre idârenin lehine gerçekleşen sebepsiz zenginleşmelerden diğer kişilere karşı olan sorumluluğu, adlî yargıda açılacak sebepsiz zenginleşme davaları aracılığıyla denetlenecektir. Türk idâre hukuku doktrininde de Danıştay içtihadına paralel görüşler bulunmaktadır (Onar, 1966, s.546-547).

İdârenin İdâre Hukukuna İlişkin Mâlî Sorumluluğu

İdârenin idâre hukukuna ilişkin mâlî sorumluluğu veya kısa ifadesiyle "idârî sorumluluk", idârenin taraf olduğu ve kamu hukuku çerçevesinde ortaya çıkan dolayısıyla da idârî yargıda çözümlenen mâlî sorumluluğudur (Gözler, 2006, s.721).

İdârenin Sorumluluğu
İdârenin bir kişiye verdiği zararın, idârenin malvarlığından bazı değerlerin zarar gören kişinin malvarlığına aktarılmasıyla tazmin edilmesi demektir.

İdâre hukukunda genel olarak idârenin sorumluluğu yoluna gidilmesinde, özel hukuktaki sorumluluk kurallarının aksine bir takım farklılıklar söz konusu olmaktadır. Bu tür sorumluluk durumunda, idârenin diğer kişilere verdiği zararlar, özel hukuk hükümlerine göre değil, kamu hukuku kurallarına göre düzenlenir. Bu konudaki tazminat davaları adlî yargıda değil, idârî yargıda karara bağlanır.

İdârenin idâre hukukuna ilişkin mâlî sorumluluğu için, idârenin verdiği zararın idâre hukukuna tabi bir faaliyeti sonucu ortaya çıkması gerekir. İdârenin kamu gücü ve ayrıcalıklarıyla donatılmış faaliyetleri, idâre hukukunun uygulama alanına girer. Dolayısıyla bu faaliyetler sonucunda zarara uğrayan kişilerin zararlarını idâre, idâre hukuku ilkelerine göre tazmin edilecektir. Bu tazminatlar için açılacak davalar idârî yargıda görülecektir.

İdârî sorumluluğun kaynağı ya da idârenin idâre hukukuna ilişkin mâlî sorumluluğunun nedeni üç tanedir. Bunlardan birincisi, idârî sözleşmeden kaynaklanan sorumluluk, idârenin kusur sorumluluğu ve idârenin objektif sorumluluğudur.

İdârî Sözleşme Nedeniyle İdârenin Sorumluluğu

İdâre kusurlu davranışlarıyla, keyfi kararlarıyla, idârî sözleşmenin diğer tarafına zarar verirse bunu gidermesi gerekir. Bunun dışında idârî sözleşmeler nedeniyle idârenin sorumluluğu üç olasılık çerçevesinde gerçekleşir.

Bu olasılıklardan ilki, sözleşmenin karşı tarafının, sözleşmede öngörülmeyen bazı edimleri kendiliğinden sunmuş olmasıdır. Söz konusu bu edimler mutlak gereklilik dolayısıyla veya idâreye faydalı olmak üzere yapılmışsa tazminat hakkı doğabilir. Bu gibi durumlarda sebepsiz zenginleşmeye dayanılır (Yayla, 2009, s.358). Bu tür tazminat davaları adlî yargıda görülecektir.

Fait Du Prince
İdârî sözleşmenin koşullarının, idârenin sözleşme yapma yetkisi dışındaki başka bir yetkisine dayanarak aldığı karar veya yaptığı işlemleriyle ağırlaşmasıdır. Özel şirketin bu zararının karşılanması için kullanılan ilkeye "fait du prince" ilkesi denir.

Öngörülmezlik (İmprevision) Kuramı
Sözleşmenin taraflarının iradesinden bağımsız olarak ortaya çıkan, sözleşmenin yapıldığı zamanda öngörülemeyen olaylar sebebiyle, sözleşmecinin olağandışı şekilde ağırlaşan yükünün bir kısmının idâre tarafından karşılanmasını ifâde eder.

İkinci olasılık, Fait Du Prince durumudur. Sözleşmeden doğan idârî sorumluluk, fait du prince 'den (egemenlik olgusundan) kaynaklanabilir. Sözleşmenin tarafı olan idârenin işlem ve eylemleri ile karşı tarafın yükümlülüğünün ağırlaşması, daha fazla harcama yapmak zorunda kalması; idârenin işlem ve eylemleri, somut, bireysel ve sözleşmeyi doğrudan etkiliyorsa bundan kaynaklanan zararların tümüyle karşı tarafa ödenmesi gerekir. Bunun aksi olursa, yani idârenin soyut, genel nitelikteki işlemleri dolayısıyla sözleşme etkileniyorsa, karşı taraf buna katlanmak zorundadır. Yeter ki sözleşmenin asıl konusu, özü bu yansıyan etki yönünden zarar görmesin (Yayla, 2009, s.358).

Üçüncü olasılık, öngörülemezlik kuramı çerçevesinde gelişen durumlardır. Sözleşmeyle kurulan mâlî denge, sözleşmenin karşı tarafı olan özel hukuk kişisinin aleyhine ciddi biçimde bozulması hâlinde, öngörülemezlik ilkesi çerçevesinde, idâre, özel hukuk kişisine yardım etmekle yükümlüdür. Bu olasılıkta, sözleşmeyle kamu hizmeti gören özel hukuk kişisi, zor koşullara rağmen faaliyetini sürdürüyorsa, tazminat talep edebilir.

İdârenin Kusur Sorumluluğu

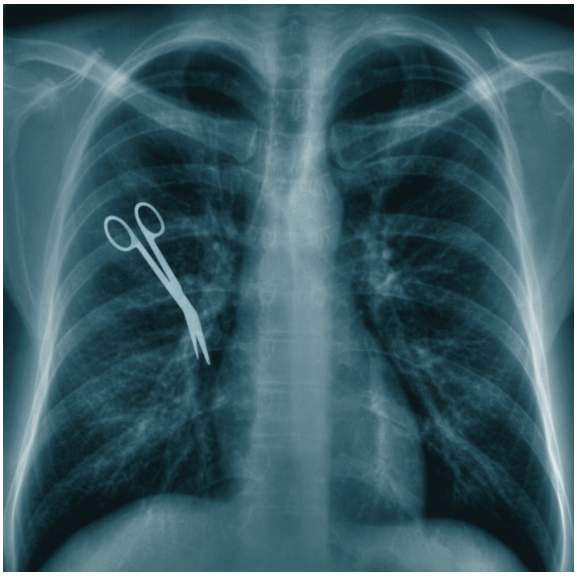
Kusur nedeniyle idârenin sorumluluğu, idârenin hukuka aykırı bir eylemi veya işlemiyle yol açtığı zararı tazmin etmesi yükümlülüğüdür. İdârenin kusur sorumluluğu; idârî faaliyete ilişkin olarak ortaya çıkan hizmet kusuru ve personele ilişkin olarak ortaya çıkan görev kusuru (kısaca görevsel kusur) olarak ikiye ayrılır.

Hizmet Kusuru
İdârenin yürüttüğü bir hizmetin kurulmasında, düzenlenmesinde ya da işleyişindeki bozukluk veya aksaklıktır.

Görevsel Kusur
Kamu görevlisinin Anayasa ve kanunî düzenlemeler gereği idâreye yöneltilen kusurunun, idârenin hizmet kusuru olarak ortaya çıkan sorumluluğu ile kaynaşmış olması durumunda ortaya çıkan kusura görevsel kusur denilmektedir.

Rücû Hakkı
Bir kimsenin, asıl borçlunun yerine alacaklısına ödediği şeyi asıl borçludan istemeye hakkı olmasıdır.

Ağır Kusur
Yasanın bütün açıklığına rağmen kasıtlı biçimde yasayı yanlış uygulama veya hiç uygulamama, bazı durumlarda kamu görevlileri için ağır kusur oluşturur.



Hizmet Kusuru: Hizmet kusuru, bir kamu hizmetinin kurulmasında, yürütülmesinde ortaya çıkan aksaklıklar veya eksiklikler olarak tanımlanmaktadır. Hizmet kusuru, idârenin herhangi bir kamu hizmetini ya da faaliyetini kurmasında veya işletmesinde meydana gelen kusurdur. Bir başka

deyişle, idârenin kuruluşundan veya işleyişinden doğan, nesnel nitelikli bir aksaklık veya bozukluktur. Hukuka aykırı bir idârî işlem, idârî bir kusur sayılır. Ancak her hukuka aykırılıktan doğan kusur, her zaman idârenin mâlî sorumluluğunu gerektirmez. İdârenin tutum veya davranışının hizmet kusuru oluşturduğunun kanıtlanması, idârenin tutum ve davranışından zarar görene düşer.

Hizmet kusuru, genel ve anonim nitelikte olan bir kusur türüdür. Yani hizmet kusurunda doğrudan bir kişiye yüklenebilecek nitelikte değildir. Görev kusuru ile hizmet kusurunun en önemli farkı, görev kusurunda personelin kusuru ile hizmet birbirinden ayırt edilebilir nitelikte iken, hizmet kusurunda kusur ile hizmet birbirinden ayırt edilemez niteliktedir. Hizmet kusuru, genel olarak hizmetin geç işlemesi, kötü işlemesi veya hiç işlememesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin çağrılan bir ambulansın geç gelmesi, itfaiye aracına su koyulmamasından dolayı yangına müdahale edilememesi, yola uyarı levhası konulmamasından dolayı kaza meydana gelmesi gibi durumlar hizmet kusuruna örnek olarak gösterilebilir.

Hizmet kusuru, nesnel ve anonimdir. Yani hizmet kusuru, belli bir iradenin kişisel eksikliklerinden ziyade, ifa edilen idârî faaliyetin yetersizliklerinden kaynaklanmaktadır. Yeterlilik somut olayın şartlarına, teknolojik düzeye vb. ölçütlere göre belirlenir (Duran, 1974, s.33). Nitekim Danıştay vermiş olduğu bir kararında, "idârenin kamu hizmetlerini gereği gibi ifa etmek yanında, hizmetin işleyişini sürekli olarak kontrol etmek ve hizmetin yürütülmesi sırasında gerekli önlemleri almakla yükümlü olduğunu, kamu idârelerinin bu yükümlülüğü yerine getirmemek suretiyle hizmetin kötü veya geç işlemesi, gereği gibi işlememesi ve bu yüzden zarar verilmiş olması hâlinde idâreye meydana gelen zararları tazmin sorumluluğu yükleyeceği... davalı idârenin karayolunu geçirdiği yerin heyelan bölgesi olduğunu bilerek bu yolu hizmete açtığı; açılışından itibaren karayolunun alt kısmında taşınmazları bulunan ilgililerce sürekli olarak davalı idâreye yapılan uyarılarda heyelan tehlikesinin olabileceğinin bildirildiği, dava konusu olaydan önce üç yılı aşkın bir süreden beri kitle hareketlerinin başladığı, ancak yolun yeterli önlem alınıp, yol güvenliği sağlanmadan trafiğe açık tutulduğunun anlaşıldığı, aynı güzergâhta daha az riskli ancak heyelan bölgesi olması nedeniyle olağan teknik olanaklardan farklı bir özellikte yol yapımının maliyet unsuru nedeniyle gerçekleştirilememiş olması idâreyi sorumlu tutmayı gerektirir" denilmiştir.

Hizmet kusuru, genel ve asli sorumluluk türüdür. İdârî sorumluluk esasları içinde, hizmet kusuru öncelikli ve genel bir sorumluluk türüdür. Yani hizmet kusuru ile bir başka kusur türü birleştiği zaman öncelikli olarak hizmet kusuru kurallarına başvurulması gerekir (Yayla, 2009, s.363-364). Çünkü Anayasanın 129. maddesinin 5. fıkrası, bu doğal sonucu ortaya çıkartabilmektedir.

Hizmet kusuru sayılan durumlar; hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi biçimlerinde ortaya çıkmaktadır.

***Hizmettin Kötü İşlemesi*:** İdâre tarafından sunulan hizmetin veya yürütülen etkinliğin niteliğinin kötü (kalitesiz) olması durumuna hizmetin kötü işlemesi denir. Danıştay, hizmetin kötü işlemesini veya gereği gibi yapılmamasını hizmet kusuru kabul edip idârenin sorumlu tutulmasına karar vermektedir. Yargı kararlarına konu olmuş hizmetin kötü işlemesi örnekleri şunlardır: Heyelanlı bölgede heyelana uygun teknikle yol yapılmaması, yerden en az 6 metre yükseklikte olması gereken elektrik telinin 4 metre yükseklikte olması, aşı yapılan hayvanların ölmesi, hatalı iğne yapma, kamu personelinin yeterince eğitilmemesi ve ekipmanının eksik olması, kolluk güçlerinin pasif kalmaları, doktorun yanlış tedavi uygulaması vs. hizmetin kötü işlemesine örnek oluşturmaktadır.

***Hizmettin Geç İşlemesi*:** Hizmetin gerçekleştirilmesi gereken zamandan sonra sunulmasına hizmetin geç işlemesi denir. Hizmetin geç işlemesi veya yavaş işlemesi, idâre açısından bir hizmet kusurudur. Hangi durumlarda hizmetin geç işlediğinin kabul edileceği konusunda belirli bir kural koymak mümkün değildir. Yargı kararlarına konu olmuş hizmetin geç işlemesi örnekleri şöyle sayılabilir: Başvurunun üstünden uzun bir süre geçmesinden sonra emekli işleminin yapılması, yapılan ihalenin iptalinin geç haber verilmesi, yasal süreye tabi işlemin süresinde yapılmaması vs. hizmetin geç işlemesine örnek oluşturmaktadır.

***Hizmettin Hiç İşlememesi*:** Kamu hizmetine ilişkin bir faaliyetin hiç yapılmamasıdır. Yargı kararlarına konu olmuş hizmetin hiç işlememesi örnekleri şunlardır: Yarıaçık ceza evindeki hükümlünün, ziyaretçi olarak giren tarafından öldürülmesi, trafik işaretlerinin konmaması, yol inşaatı nedeniyle yol işaretlerinin konmaması.

Görev Kusuru ve Benzer Durumlar: İdâre cihazı, yürütmek zorunda olduğu kamu hizmeti ve diğer faaliyetlerini personeli aracılığı ile yerine getirmektedir. Dolayısıyla idâre adına hareket eden kamu personelinin neden olduğu zararlardan dolayı sorumluluğu noktasında idârenin kendisinin mi yoksa onu yerine getiren personelinin mi sorumlu olacağı konusu tartışılmaktadır. Bu konuda çeşitli olasılıkları bir arada değerlendirmek gerekmektedir. Birinci olasılık, kamu personeli tarafından işlenen görev kusurudur. İkinci olasılık, kamu personelinin, görevleriyle ilgisi olmayan kişisel eylem veya işlemleri sonucunda bireylere verdikleri zarardan dolayı sorumlu olmasıdır. Üçüncü olasılık, kamu personelinin, hizmet esnasında fakat hizmetten ayrılabilen kusuru nedeniyle sorumluluğudur.

Görev Kusuru: Kamu görevlisinin zarar doğurucu tutum ve davranışının görevi sırasında ve göreviyle ilgili biçimde meydana gelmiş olmasıdır. Burada zarar anonim bir zarar olmayıp, belirli bir kişiye atfedilebilir olan bir zarardır.

Anayasanın ve yasaların ilgili hükümleri, kamu personelinin görevlerini yerine getirirken ortaya çıkan zararlı davranışlarından dolayı idâreye karşı dava açılabileceğini ifâde etmektedir. Fakat Anayasanın 40/3. maddesi, "kişinin, resmi görevliler tarafından vâkî haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da kanuna göre Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgiliye rücu hakkı saklıdır" demektedir. Bir başka deyişle idâre, vatandaşa ödemek zorunda olduğu tazminatla ilgili olarak, zararını kamu görevlisine rücu ederek ödetebilir. Anılan hükümlere göre kusurlu davranışlarından dolayı kusurlu personele idârenin rücu etmesi zorunluluktur. Çünkü bu durumu düzenleyen iki temel hukuk kuralı bulunmaktadır. Bunlardan ilki Anayasanın 129. maddesinin 5. fıkrası, bir diğeri ise yine Anayasanın 40. maddesidir. Anayasanın 129. maddesinin 5. fıkrasına göre, "Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idâre aleyhine açılabilir". Anayasanın 40. maddesinin 3. fıkrasına göre ise, "kişinin resmi görevliler tarafından vâkî haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da kanuna göre devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan kamu görevlisine rücu hakkı saklıdır". Burada her iki madde birlikte değerlendirildiğinde bireyin korunması ilkesi ve özel hükmün genel hükme göre öncelikli olması hükmü birlikte değerlendirildiğinde kamu görevlisine rücu edilmesi aslında bir zorunluluktur (Gözler, 2003, s.1066). Ülkemizde kamu görevlisine rücu, adlî yargıda özel hukuk hükümleri ne göre cereyan etmektedir.

Anayasanın ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun getirdiği bu sistem, hem kamu personelini hem de onların işlem veya eylemlerinden zarar gören bireyleri koruyan bir sistemdir. Söz konusu düzenlemeler, kamu hizmeti yürütülürken kamu gücünün kullanılmasından kaynaklanan davranışların neden olduğu zararların idâre tarafından ödenmesini benimseyerek, zarara uğrayan kişiyi korumaktadırlar. Diğer taraftan da, memurdan kaynaklanmayan objektif durumdaki hizmet kusurlarından dolayı uğranılan zararların doğrudan doğruya idâre tarafından karşılanacağını benimseyerek kamu personelini korumaktadırlar. Bu düzenlemeler sayesinde, bireyler, karşılarında ödeme gücü bulunan idâreyi bulmakta, kamu personeli ise bireylerin dava açma tehdidinden kısmen de olsa uzaklaşmaktadırlar.

Görevle İlgili Olmayan Kişisel Kusur: Bu olasılıkta, kamu personeli bireylere verdiği zararlardan dolayı özel hukuk hükümlerine göre sorumlu olacaktır. Dolayısıyla bu gibi durumlarda, kamu personeli herhangi bir kamusal güvenceden yararlanamazlar. Bu nedenle kişiler, kamu personeli aleyhine adlî yargıda dava açabilirler. Örneğin, ev sahibi ile kamu personeli arasındaki kira sözleşmesinden veya kamu personeli özel aracıyla giderken hatalı sollama nedeniyle trafikte verdiği zararlardan dolayı, kişiler kamu personeli aleyhine adlî yargıda dava açabilirler.

Hizmetten Ayrılabilen Kişisel Kusur: Kamu görevlisinin görevinden, resmi sıfatından ayrılabilen, kişiye özgü hata ve eylem niteliği taşıyan kusurlu davranışları, salt kişisel kusur niteliğindedir. Kamu personelinin, üstlendikleri kamu hizmetinin gerektirdiği yetkileri kullanırken kin, garez, husumet gibi duygularla hareket etmeleri veya suç işlemeleri durumunda ortaya çıkan kusura, "hizmetten ayrılabilen kusur" denmektedir. Hizmetten ayrılabilen kusura, kişisel kusur da denmektedir (Bayraktar, 1972, s.40). Kamu personeli (görevlisi) görevinden ayrılabilen kişisel kusurlarından dolayı bizzat sorumlu olmaktadır. Bu gibi durumlarda idâreye kural olarak herhangi bir sorumluluk düşmemektedir (Özkan-Akyıldız, 2008, s.431).

Kamu personelinin hizmetten ayrılabilen kişisel kusurlarından dolayı açılan tazminat davalarına adlîye mahkemelerinde bakılmaktadır (Gözübüyük, 2008, s.353). Gerek yargısal içtihatlardaki gerekse doktrindeki ağırlıklı görüş bu yöndedir. Anayasa Mahkemesine göre; "...kamu görevlilerinin, açıkça ve kolayca hizmetten ayrılabilen tasarruf ve hatalarının kötü niyet ve maksatla ilgiliye zarar vermek veya kamu yararı dışında özel çıkarlar sağlamak için bilerek... bağışlanamayacak ölçüde ağır kusur teşkil eden açık şekilde hukuka aykırı fiil ve muamelelerinden ibaret davranışlar, hizmetten ayrılabilen kusur..." olarak tanımlanmakta ve bu tür kusurlu davranışlar kamu görevlilerinin kişisel sorumluluğunda kabul edilmektedir. Nitekim Uyuşmazlık Mahkemesi, "kamu personelinin görev ve yetkilerinden, kullandığı araç ve gereçlerden, resmi sıfatından ayrılabilen, başka bir anlatımla, suç biçimine dönüşerek idârî olma niteliğini kaybeden eylem ve işlemleri, Anayasal korumanın dışında ve dolayısıyla personelin doğrudan doğruya kişisel sorumluluğunu gerektiren hukuk alanının içindedir" demektedir. Bu kararların ışığında şu husus söylenebilir ki kötü niyet ve amaçla başkasına zarar vermek, kamu yararı dışında özel yarar sağlamak üzere kasten eylem ve işlem yapmak veya "suç niteliği taşıyan kusur", "ağır kusur" ve "kasıtlı kusur" hâlleri, hizmet kusuru ile kaynaşmış "görevsel kusur" olmaktan çıkıp, kamu görevlisinin salt kişisel kusuru sayılmaktadır (Gözübüyük-Tan, 1998, s.809). Bunun dışında kamu görevlisinin özel hayatında gerçekleştirdiği davranışlar, görevi dışında ama görevi dolayısıyla işlediği kusurlar da kişisel kusur sayılmaktadır. Örneğin devlet memurunun kendi zimmetindeki resmi araçla ailesini ziyaret etmeye giderken kaza geçirmesi gibi.

İdârenin Kusursuz Sorumluluğu

Kusursuz sorumluluk idârenin hukuka uygun eylem ve işlemlerinden doğan zararları bazı durumlarda tazmin etmesi yükümlülüğüdür. İdârenin bazı tutum ve davranışlarından kaynaklanan zararların, idârenin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın karşılanması yoluna gidilmesidir. Kusursuz sorumluluk ilkesinin uygulandığı yargı kararlarında, "kamu yükümleri karşısında eşitlik", "adalet", "hakkaniyet", "nesâfet" gibi kavramlar yer almakta, bazı durumlarda da doğrudan doğruya kusursuz sorumluluk anlamında "objektif sorumluluk" da denmektedir.

İdârenin Kusursuz Sorumluluğu
İdârenin hukuka uygun işlem veya eylemlerinden doğan zararları, hiçbir kusuru olmasa dahi, bazı durumlarda tazmin etmesi yükümlülüğüdür.

Risk Sorumluluğu
İdârenin, hiçbir kusuru olmasa dahi, yürüttüğü riskli faaliyetler veya kullandığı tehlikeli araçlar nedeniyle ortaya çıkan zararlardan sorumlu olmasını öngören bir kusursuz sorumluluk türüdür.

Fedakârlığın Denkleştirilmesi İlkesi
Kamu külfetleri karşısında herkesin aynı oranda fedakârlıkta bulunması gerektiği düşüncesinden hareketle, idârenin işlem veya eylemleri nedeniyle bazı kişilerin diğer kişilere göre daha fazla fedakârlıkta bulunması durumunda, daha fazla fedakârlıkta bulunan kişilerin uğradıkları zararların idâre tarafından tazmin edilmesini yani fedakârlıkların denkleştirilmesini belirten kusursuz sorumluluk ilkesidir.

Kusursuz sorumluluk, "teknik risk sorumluluğu", "sosyal risk sorumluluğu", "fedakârlığın denkleştirilmesi ilkesi" gibi durumlarda karşımıza çıkmaktadır.

Teknik Risk İlkesi: Risk ilkesi, özel hukuktan idâre hukukuna geçen bir objektif sorumluluk ilkesidir. Herhangi bir girişimin sağladığı yararlar girişimciye ait olduğu için, o girişimden doğan zarar veya hasar da girişimciye aittir. Teknik risk ilkesine, "hasar ilkesi", "muhatara ilkesi", "tehlikelilik ilkesi" de denmektedir.

Sosyal Risk ilkesi: Çağımızda sosyal hayat, özellikle özgürlükçü demokratik ortamda, kamu düzenine ve bu düzen içinde yaşayanlara yönelik bazı tehlikeler içermektedir. Demokratik hukuk devletinin idâresi de kamu düzenini, özgürlükleri yok etmeden korumak zorunda olduğundan, bazı durumlarda ortaya çıkan toplumsal olayları önlemekte gecikebilir. Sosyal risk ilkesinde, idâreye yabancı kişilerin veya toplulukların fiil ve davranışları zarara neden olmaktadır. Dolayısıyla, sosyal risk ilkesinin uygulandığı durumlarda idârî faaliyetle

zarar arasında nedensellik bağı aranmaz (Kalabalık, 2009, s.213). Örneğin, terör eylemleri, idârenin önlemekle yükümlü olduğu fakat önleyemediği olaylardır. Dolayısıyla burada amaç kamu düzenini bozmak olduğu için kişilerin mağduriyeti kaçınılmaz bir durumdur. Bu nedenle devletin kusuru olmasa da kişilerin mağduriyetini gidermesi hakkaniyet gereğidir. Bunun adı idâre hukukunda sosyal (toplumsal) risk ilkesidir.

Kamu Külfetleri Karşısında Eşitlik İlkesi: İdârenin kamu yararı ve düzeni düşüncesiyle yaptığı etkinlikler, idâreye yükletilecek herhangi bir kusur olmadan ya da söz konusu etkinlik bir tehlike taşımadan, kimilerinin özel bir zarara uğramasına neden olabilir. Bu tür zararların karşılanması, kamu külfetlerinde eşitlik ilkesine dayandırılmaktadır. Böylece, oluşan bir zararın belli kişiler tarafından çekilmesi, bu ilkeye aykırı olabileceği gibi, hakkaniyete de uygun düşmez. Bu tür zararlar kusursuz sorumluluk ilkesi çerçevesinde idâre tarafından karşılanmalıdır.

Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi, faydasından tüm toplumun yararlandığı idârenin eylem veya işlemlerinden dolayı ortaya çıkan külfetlere belli kişi veya kişilerin katlanması durumunda, bu kişilerin zararının idâre tarafından kusuru olmasa dahi karşılanması ilkesidir. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesine, fedakârlığın denkleştirilmesi ilkesi de denilmektedir. Örneğin belediyenin bir yeri çöplük olarak kullanması neticesinde etraftaki arazi ve konutların değer kaybına uğraması veya kişilerin rahatsız olmaları durumunda idârenin zararı tazmin etmek zorunda kalması bu ilke ile açıklanacaktır. Bir başka örnek Danıştay'ın, akaryakıt istasyonlarına ilişkin uygulamalarından verilebilir. Daha önceden gerekli izin ve ruhsatları alıp işletmeye açılan bir akaryakıt istasyonunun önünde geniş kapsamlı köprü-yol (viyadük), alt ve üst geçitli dönel kavşaklı bir bayındırlık eseri yapılmasının sonucunda, motorlu taşıtların akaryakıt istasyonuna girmelerinin aşırı zorlaşması durumudur. Burada istasyon işletmecisinin özel olarak zarar görmesi söz konusudur ve idârenin bu zararı tazmin etmesi gerekir.

Öğrenme Çıktısı

3 İdârenin mâlî sorumluluğunun tabi olduğu hukuk dallarına göre türlerini özetleyebilme

Araştır 3

Fiilî yolun özelliklerini araştırınız.

İlişkilendir

Belediye hizmet binasının çatısından akan yağmur sularının komşu parselde meydana getirdiği zarar ile idarenin özel hukuka ilişkin objektif sorumluluğunu ilişkilendirin.

Anlat/Paylaş

Karşılaşmış olduğunuz ve size göre bir hizmet kusuru olan bir olayı anlatınız.

İDÂRENİN SORUMLULUĞUNUN ŞARTLARI

İdârenin mâlî sorumluluğunun üç şartı vardır. Bunlar; idâreye ait bir davranış, zarar ve illiyet bağıdır.

İdâreye Ait Bir Davranış

İdârenin sorumluluğunun söz konusu olması için idârenin bir davranışının olması gerekir. Bu davranış idârenin özel hukuk sözleşmeleri, fiilî yol uygulamaları, sebepsiz zenginleşme durumları, idârenin özel hukuka tabi objektif sorumluluğunu gerektiren durumlar, idârî işlemler veya idârî eylemler şeklinde karşımıza çıkabilir. Buradaki zarar verici tutum veya davranışın ayırt edici noktası söz konusu davranışın idâreye

isnat edilebilir olmasıdır. Örneğin kamu hizmetini imtiyaz yoluyla işleten kişiler özel hukuk kişisi oldukları için kural olarak idâreye sorumluluk yüklenemez. Fakat idârenin denetim noktasında veya diğer hâllerde eksikliği varsa idâre tamamlayıcı olarak sorumlu tutulabilmektedir. Örneğin sivil lokantada verilen yemeğe katıldıktan sonra askerî araçla evine dönerken trafik kazasında ölen astsubayın yakınlarının açtığı davada Askeri Yüksek İdâre Mahkemesi, (Askeri Yüksek İdâre Mahkemesi 2. Dairesi, Karar Tarihi. 02.12.1998, Esas. 1998/270, Karar. 1998/780, Askeri Yüksek İdâre Mahkemesi Dergisi. Sayı. 13, s.799-800) idârî davranış bulunmadığı gerekçesiyle ret kararı vermiştir.

Ancak, söz konusu davranış hukukî rejim açısından farklı olabilmektedir. Çünkü idârenin sorumlu tutulacağı tutum ve davranışlar, bazen özel hukuka tabi, bazen de idâre hukukuna tabi olmakta ve dolayısıyla bu tutum ve davranışlardan kaynaklanan davalar da farklı yargı kollarındaki mahkemeler tarafından çözümlenmektedir.

Zarar

Zarar, bir kimsenin malvarlığında veya kişilik varlığında kendi iradesi veya rızası dışında ortaya çıkan eksilmedir. Zarar maddî olabileceği gibi, manevi de olabilir. Maddî zararlar parayla ölçülebilen zararlardır. Manevi zararlar ise, esas itibariyle parayla ölçülemeyen kişilik varlığındaki irade dışı eksilmedir. Bir başka deyişle manevi zarar, kişinin onuruna, vücut bütünlüğüne veya yakınlarına yapılan saldırılar nedeniyle duyulan bedensel veya ruhsal acı ve üzüntülerdir.

Zarar, idârenin sorumluluğunun ve dolayısıyla tazminat borcunun en önemli öğesini oluşturur. Zarar yoksa idârenin mâlî sorumluluğu da yoktur. İdârenin mâlî sorumluluğuna gidilebilmesi için, idâreye atfedilen faaliyetlerin sonucunda maddî veya manevi bir zararın doğmuş olması gerekir.

Maddî Zarar
Bir kimsenin iradesi dışında malvarlığında uğradığı kayıptır. Bir kimsenin malvarlığının çoğalmasına engel olan mahrum kalınan kazanç da maddî zarardır.

Manevi Zarar
Kişinin haysiyetine, vücut tamlığına veya yakınlarına yapılan saldırılar nedeniyle duyduğu bedensel ve ruhsal acı ve üzüntülerdir.

İdârenin sözleşmelerinden, idârî işlemlerden, idârî eylemlerden, fiili yol uygulamalarından, sebepsiz zenginleşmelerden veya idâre ile ilişkilendirilebilecek herhangi bir tutum ve davranışlardan doğan zararların; idâre tarafından tazmin edilebilmesi için, söz konusu zararın bir takım şartları taşıması gerekir. Bunlar:

Zarar, gerçek ve kesin olmalıdır (Ersöz, 2012, s.49). Tazmin borcunun doğabilmesi için zarar mevcut olmalıdır. Bununla birlikte mağdur olan kişi mevcut zararını değil, ileride doğması muhtemel olan zararlarının karşılanmasını da talep edebilecektir. Burada önemli olan husus zararın gelecekte, ihtimâl olarak değil, kesinlikle ortaya çıkacak olmasıdır. Örneğin devlet hastanesinin fiili sonucu bir çocuk sakat doğmuş ise, bu sakatlık henüz o çocuğa zarar vermese de ileride zarar vermesi ihtimalî kesin olduğundan bunun için tazminat talep edilebilir (Gözler, 2003, s.1180).

- Zararın özel olması gerekir. Bir başka deyişle, zarar belli kişileri etkilemelidir. Herkesi içine alan bir külfetten dolayı, idâreyi sorumlu tutabilmek mümkün değildir. Ancak idârenin genel bir düzenlemesinden dolayı bazı durumlarda özel nitelikli zararlar doğabilir. Bu durumda da idârenin mâlî sorumluluğu ortaya çıkar.
- Zarar, meşru bir menfaat ya da hakka yönelik olmalıdır. Meşru bir menfaate yönelik olmayan zararlardan idârenin mâlî açıdan sorumlu olması düşünülemez. Örneğin, yol yapım çalışması esnasında dinamit patlatılması sonucunda kopan kaya parçalarının etraftaki ekili tarım ürünlerine zarar vermesi durumunda idâre kural olarak mâlî açıdan sorumludur. Ancak ekili arazideki ürünler, yasaklanmış ürün olmamalıdır. Eğer örnekteki ekili arazide kaçak Hint keneviri zarar görmüşse, burada idârenin mâlî sorumluğundan söz edilemez. Hazine arazisine gecekondu yapmış kişinin, gecekondusunun idâre tarafından yıkılması sonucu uğranılan zararlar da kişinin meşru zararları olmadığı için idârenin mâlî sorumluluğuna gidilemeyecektir.

- Zarar, maddî ya da manevi nitelikte olabilir. Maddî zarar, bir kişinin malvarlığındaki kendi iradesi dışında meydana gelen azalmadır. Manevi zarar ise, kişinin kişilik haklarına, kendi iradesi dışında meydana gelen müdahalelerden kaynaklanan zararlardır. Manevi zararlara "tinsel zararlar" da denmektedir. Manevi zararlar kendi içinde, "maddî etkileri olan manevi zararlar" ve "maddî etkileri olmayan manevi zararlar" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kişinin fiziki yapısına verilen zararlar birinci kümeye, inancına aykırı bir şeyi yapmaya zorlanması ikinci kümeye girmektedir.
- Zarar, parayla takdir edilebilen bir zarar olmalıdır (Gözler, 2003, s.11761190). Eğer zarar parayla ölçülebilen nitelikte bir zarar değilse, idârenin sorumluluğuna gitmek imkânsız denecek kadar zordur. Özellikle idâre hukuku kapsamındaki idârenin mâlî sorumluluğunda bu durum kendisini daha belirgin biçimde göstermektedir.
- Zarar, anormal olmalıdır. Ancak, zararın anormal olması şartı sadece idârenin kusursuz sorumluluğunun söz konusu olduğu durumlarda aranır. Önemsiz zararlar açısından kusursuz sorumluluğa hükmedilmez. Ancak, zararın anormal olması şartının çok kesin bir kavram olduğu söylenemez. Bu nedenle, kusursuz sorumluluğun söz konusu olduğu somut olaylarda mahkemenin zararın ağır olup olmadığını takdir etmesi gerekmektedir (Gözler, 2003, s.1318).

İlliyet Bağı

Hukukî sorumluluğu doğuran unsurlardan biri de illiyet bağıdır. İnsan düşüncesinin bir ürünü olarak illiyet bağı kavramı, zararla söz konusu fiil arasında bir sebep-sonuç ilişkisinin bulunması gerektiğini anlatır (Yılmaz, 2011, s.64). Sorumluluk için, zarar dediğimiz sonuç, buna sebep olan fiilden doğmuş olmalıdır (Kılıçoğlu, 2010, s.194). Kısaca illiyet bağı, iki olay arasındaki sebep-sonuç ilişkisinden ibarettir. Bir olay diğer bir olayın doğmasına neden olmuş ise onun sebebi sayılır.

Nedensellik (İlliyet) Bağı
İdârenin zararı tazmin borcunun doğabilmesi için zarar ile idârenin işlem veya eylemi arasında doğrudan doğruya bir neden-sonuç ilişkisinin bulunması gerekliliğini ifâde eden kavramdır.

İlliyet (nedensellik) bağının bulunduğunu tespit etmek her zaman kolay değildir. Zarar ile zararı doğuran ve idâreye atfedilen davranış arasında doğrudan doğruya bir ilişki olmalıdır. Bir başka deyişle, zarar, idâreye atfedilen davranışın sonucu olması gerekir. Eğer zararlı sonuç, olayların akışına göre umulmadık olağandışı bir sonuç ise, idârenin bundan tümüyle sorumlu tutulması hukuka uygun olmaz.

Zararla idârenin davranışı arasında illiyet bağının bulunmaması, zararın idâreye yüklenmesini önler. Zararla idârenin eylem veya işlemi arasında illiyet bağı bulunması için ise, doğrudan doğruya bir ilişkinin bulunması gerekli olup, dolaylı bir ilişki bu illiyet bağını kurmaz (Evren, 2010, s.264).

Genel olarak idârenin meydana gelmiş olan bir zarardan dolayı sorumlu tutulabilmesi için idâreye atfedilen davranış ile zarar arasında bir nedensellik bağının bulunması şart koşulmuştur. Bunun tespitinin hâkimler tarafından yapılması çoğu zaman mümkün olmamakta, bu yüzden de genelde bilirkişilere başvurulmaktadır (Günday, 2003, s.348).

Ancak daha önce açıklandığı üzere ve istisna olarak, idârenin idâre hukuku hükümlerine göre objektif sorumluluğuna gidilen durumlardan sosyal risk ilkesinin uygulandığı durumlarda idârî faaliyetle zarar arasında nedensellik bağı aranmaz (Kalabalık, 2009, s.213).

Öğrenme Çıktısı

4 İdârenin sorumluluğunun şartlarını özetleyebilme

Araştır 4	İlişkilendir	Anlat/Paylaş
İdarenin sorumluluğunu gerektiren davranışları araştırınız.	Evinizde veya işyerinizde yaşanan bir hırsızlık olayı ile idarenin kolluk faaliyetinin kusurlu işleyişini ilişkilendiriniz.	Şehir hastanelerinin birinde sağ dizinden ameliyat olması gereken bir hastanın sol dizinin ameliyat edilmesinde idârenin sorumlu olup olmayacağını anlatınız.

İDÂRENİN MÂLİ SORUMLULUĞUNU ORTADAN KALDIRAN VEYA AZALTAN HÂLLER

İdârenin mâlî sorumluluğunu ortadan kaldıran veya azaltan haller altı tanedir. Bunlar; tazmini gerektiren bir zararın olmaması, zararın zarar gören kişinin kendi rıza veya tutum ve davranışından (kusurundan) kaynaklanması, zararın 3. kişinin eyleminden doğması, zararın mücbir sebeplerden ileri gelmesi, zararın mücbir sebeplerden ileri gelmesi, zararın umulmayan durumlardan ileri gelmesi ve zarar ile idâre arasında illiyet bağının olmaması halleridir.

Tazmini Gereken Bir Zararın Bulunmaması

Yukarıda da belirtildiği üzere idârenin yürütmüş olduğu bir faaliyetten ya da idâreye atfedilen bir tutum veya davranıştan dolayı idârenin sorumlu olabilmesi için ortada bir zararın olması şarttır. Zarar ise, bilindiği üzere, bir hukuk öznesinin, kendi iradesi dışında maddî veya manevi varlığında ortaya çıkan kayıp ve eksiklikleri ifâde eder. Eğer ortada somut bir zarar yoksa idârenin tazmin yükümlülüğü de bulunmayacaktır.

Zararın Zarar Gören Kişinin Kendi Rıza veya Tutum ve Davranışından (Kusurundan) Kaynaklanması

Kişinin kendisine veya malvarlığına yönelik idâre tarafından gerçekleştirilen zarar verici tutum veya davranışa rıza göstermesi, idârenin mâlî sorumluluğunu ortadan kaldırmaktadır. Bu kuralın hem ahlâkî anlamda hem de hukuksal anlamda sonuçları vardır. Çünkü rıza gösterene karşı haksızlık söz konusu olmaz. Bu durum özellikle idâre tarafından sunulan sağlık hizmetleri çerçevesinde, kişinin vücut bütünlüğüne tedavi amaçlı müdahalelerde ortaya çıkmaktadır. Kişi, sağlığına kavuşabilmek için, vücudunda bazen ilaçla, bazen de cerrahi yöntemlerle müdahale edilmesine rıza gösterdiği için, idârenin bunlardan kural olarak mâlî sorumluluğu söz konusu olamaz.

Zararın zarara uğrayanın tutumundan kaynaklanması ve dolayısıyla da kendisinin kusuru nedeniyle zararın ortaya çıkması idârenin mâlî sorumluluğunu etkilemektedir. Bu etkileme, idârenin hem kusura dayanan sorumluluğunu hem de kusura dayanmayan objektif sorumluluğunu etkilemektedir. Eğer zarar görenin tutum ve davranışı, idâre ile meydana gelen zarar arasındaki nedensellik bağını kesecek nitelikteyse, idâre mâlî sorumluluktan kurtulmaktadır. Zarar görenin tutum ve davranışı, zararın doğmasına neden olan idârenin tutum ve davranışıyla birlikte etkili olmuşsa, idârenin mâlî sorumluluğu, zarar görenin kusuru oranında azalacaktır.

Zarar görenin davranışının, idârenin sorumluluğunu ortadan kaldırabilmesi veya azaltabilmesi için zarar gören kişinin mutlaka kusurlu olması gerekli değildir. Zarar görenin davranışı kusursuz olsa bile zararın doğumuna sebep olmuşsa veya zararın doğumuna veya ağırlaşmasına katkıda bulunmuşsa idârenin sorumluluğu ortadan kalkar veya azalır. Bundan dolayı, davranışıyla, idârenin sorumluluğunu ortadan kaldıran veya azaltan, zarar gören kişinin, küçük olmasının veya temyiz kudretinin olmamasının da bir önemi yoktur (Eren, 2010, s.525).

Zararın 3. Kişinin Eyleminden Doğması

İdârenin zarar veren tutum ve davranışına üçüncü kişilerin katılması, ilke olarak idârenin mâlî sorumluluğunu etkiler.

Müteselsil Sorumluluk
Birden çok kişinin aynı borçtan dolayı borçlu oldukları zincirleme borç ilişkisinde her borçlunun söz konusu o borcun kendine düşen payı kadar değil, borcun tamamından sorumlu olması hâlidir.

İdârenin kusura dayanan sorumluluğunda, üçüncü kişilerin kusurlu davranışları idârenin mâlî sorumluluğunu ya tümüyle ortadan kaldırır ya da üçüncü kişinin kusuru oranında idârenin mâlî sorumluluğunu azaltır. Zarara uğrayan böyle bir durumda idâreden ancak zararın idâreden kaynaklanan bölümü için talepte bulunabilmektedir. Örneğin hastanede yatmakta olan bir hastaya bağlı serumun üzerine hasta yakınının oturması suretiyle hastanın damar tıkanıklığı sonucu zarar görmesinde böyle bir durum söz konusudur (Atay-Odabaşı-Gökcan, 2003, s.182).

Kusursuz sorumlulukta durum farklıdır. Bir başka deyişle, idârenin objektif sorumluluğunu gerektiren zarar verici olaya üçüncü kişinin karışması, idârenin mâlî sorumluğunu ortadan kaldırıcı veya azaltıcı bir sonuç doğurmaz. Ancak, idâre tazminata mahkûm edildikten sonra üçüncü kişiye kusuru oranında rücu edebilir.

İdârenin sorumluluğunu kaldıran veya azaltan üçüncü kişilerin, idâreyle hiçbir hukukî ilişkisi olmayan kişiler ve kuruluşlar olması gerekir. Çünkü zarara sebep olan üçüncü kişiyle idâre arasında hukukî bir bağ ya da ilişki söz konusuysa, idârenin sorumluluğu devam eder. İdârenin gözetim ve denetimi altında bir kamu hizmetinin görülmesi durumlarında "müteahhit, imtiyaz sahibi" gibi kişilerin verdikleri zararlar, idâreyle ilişkilendirilebilir (Yılmaz, 2011, s.74-76).

Hem idârenin hem de üçüncü kişinin davranışının zararın doğumuna neden olduğu durumlarda, idâre hukukunda özel hukukta olduğu gibi "müteselsil sorumluluk" olmadığından, sorumluluğunun idâre ile üçüncü kişi arasında paylaştırılması gerekir. Böyle bir durumda, zarar gören kişi, sorumlulukları oranında idâreye karşı idârî yargıda, üçüncü kişiye karşı adlî yargıda dava açmak zorunda kalır (Gözler, 2003, s.1349). Özel hukukta "müteselsil sorumluluk" mümkün olduğundan, zarar görenin, uğradığı zararın tamamının tazmini istemiyle özel hukuk hükümlerine göre adlî yargıda üçüncü kişi aleyhine tazminat davası açması mümkündür. Böyle bir durumda adlîye mahkemesi, sorumluluk şartlarının oluştuğuna hükmederse, üçüncü kişiyi ortaya çıkan zararın tamamını ödemeye mahkûm eder. Üçüncü kişi uğranılan zararın tamamını ödedikten sonra, bu ödediği zararın idârenin payına düşen kısmı için idâreye rücu edebilir. Ancak bu hâlde idâreye karşı adlî yargıda dava açmak mümkün olmadığından, üçüncü kişinin, idâreye başvurup, idâreden idârenin payına düşen kısmın kendisine ödenmesini talep etmesi, idârenin bu istemi reddetmesi hâlinde idâreye karşı idârî yargıda tam yargı davası açması gerekir (Gözler, 2003, s.1349-1350).

Zararın Mücbir Sebeplerden İleri Gelmesi

Mücbir sebep, sorumlu idârenin faaliyet ve işletmesi dışında gerçekleşen, genel bir davranış kuralına aykırılığa, kesin ve engellenemez bir şekilde neden olan, öngörülmesi ve karşı konulması mümkün olmayan olağan üstü bir olaydır (Eren, 2010, s.518). Bir olayın mücbir sebep olarak kabul edilebilmesi için şu koşulların bir arada gerçekleşmesi gerekir:

- Mücbir sebebin kabulü için öncelikle, idârenin eylem ve işleminden başka bir veya birden fazla olay bulunmalıdır (Düren, 1979, s.331).
- Bir olayın mücbir sebep sayılabilmesi için idârenin iradesinin dışında olması, idâreyle ilişkili olmaması gerekir (Gözler, 2003, s.1330).

- Bir olayın mücbir sebep sayılabilmesi için öngörülemez, tahmin edilemez olması gerekir.
- Mücbir sebep önüne geçilemeyen, önlenmesine imkân olmayan bir olay olmalıdır.

Mücbir Sebep
İdârenin iradesi dışında oluşan, öngörülmesi ve en büyük bir dikkat ve özenle dahi önlenmesi mümkün olmayan ve de bir kamu hizmetinin yürütülmesini imkânsızlaştıran olaylardır.

Kural olarak mücbir sebepler, özel hukukta olduğu gibi, idâre hukukunda da zarar ile idâre arasındaki nedensellik bağını ortadan kaldırır. Bir başka deyişle, mücbir sebepler ortaya çıktığı zaman, idârenin özel hukuk kapsamındaki sorumlulukları da idâre hukuku kapsamındaki sorumlulukları da ortadan kalkmaktadır. Yer sarsıntısı, sel, devrim ve hastalık gibi önceden tahmin edilemeyen ve önleme imkânı olmayan, kişilerin ve idârenin iradesi dışında meydana gelen olaylara mücbir sebep denmektedir. Zorlayıcı nedenlere "önlenemeyen hâller", "önlenemeyen durumlar", "mücbir nedenler", "zorlayıcı nedenler" de denmektedir.

İdârenin iradesi dışında ortaya çıkan bir olayın mücbir sebep olup olmadığını, yargı yerleri değerlendirecektir. Şayet yargı yerleri idârenin iradesi dışında gerçekleşen olayı mücbir sebep olarak değerlendirirlerse, idâre her türlü sorumluluktan kurtulacaktır. Ancak zorlayıcı nedenden kaynaklanan zarar, idârenin tutum ve davranışıyla artmışsa, idâre bu artıştan sorumlu olacaktır. Ayrıca, bir taraftan gelişen teknoloji ve idârenin yükselen standardı mücbir sebep uygulama alanının giderek daraltırken; diğer yandan da idârenin objektif sorumluluğunu açıklayan görüşlerdeki değişiklikler ve sosyal devlet uygulamaları mücbir nedenlerin vermiş olduğu zararlardan idârenin kusursuz sorumluluğunun kapsamını genişletmiştir.

Zararın Umulmayan Durumlardan İleri Gelmesi

İdârenin kamu hizmetlerini yürütürken birdenbire ortaya çıkan, yani öngörülemeyen, fakat bilinse önlenebilir olan bir olayın meydana gelmesi, "beklenmeyen hâl", "umulmayan durum" olarak adlandırılır. Bir başka deyişle beklenmeyen hâller, idârenin kusurlu sorumluluğunu kaldıran ancak kusursuz sorumluluğun devamına engel olmayan, ani, umulmayan veya o sırada bilinmeyen olaylardır (Özgüldür, 1996, s.877).

Beklenmeyen Durum
İdârenin iradesi dışında oluşan, öngörülmesi ve önlenmesi mümkün olmayan olaylardır.

Beklenmeyen hâller, her ne kadar idârenin dışında gerçekleşmiş olsa da, fiil idârenin kendi içinden çıktığı için idâreye "atıf" ve "isnat kabiliyeti" devam etmektedir. Beklenmeyen hâllere örnek olarak, teknik arızalar gösterilebilir. Örneğin ambulans araç lastiğinin patlaması böyledir. Beklenmeyen durumların oluşması, idârenin kusurlu sorumluluğunu ortadan kaldırmasına rağmen, kusursuz sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

Bir olayın beklenmeyen hâl olarak değerlendirilmesinin koşulları şunlardır:

- Bir olayın beklenmeyen hâl olarak görülebilmesi için, bu olayın idârenin faaliyetleri içinde meydana gelmesi gerekir (Gözler, 2003, s.1337).
- Bir olayın beklenmeyen hâl olarak değerlendirilebilmesi için söz konusu olayın "öngörülemez" bir olay olması gerekir.
- Bir olayın beklenmeyen hâl olarak nitelendirilebilmesi için bu olayın "önlenemez" nitelikte bir olay olması gerekir. Ancak beklenmeyen hâlde olması gereken "önlenemezlik" şartı, mutlak olmayıp, olayın nedeninin bilinmemesinden kaynaklanmaktadır. Neden önceden bilinmiş olsa, alınacak tedbirlerle olay ve neden olduğu zarar ortadan kaldırılabilecektir (Yayla, 2009, s.370).

Zarar ile İdâre Arasında İlliyet Bağının Olmaması

İdârenin bir zarardan dolayı sorumlu tutulabilmesi için idârenin davranışı ile zarar arasında bir illiyet bağının kurulabilmesi şarttır. Nedensellik bağının kesilmesinden dolayı idârenin tamamen sorumsuz tutulabilmesi için illiyet bağının tamamen yabancı bir etkenden dolayı kesilmiş olması gerekir.

Araştırmalarla İlişkilendir

Nitekim Anayasanın 125. maddesinin son fıkrasında, idârenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu kuralına yer verildikten sonra, 129. maddesinin beşinci fıkrasında, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücû edilmek kaydıyla ve Kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idâre aleyhine açılabileceğine işaret edilmiştir.

Bu düzenleme ile, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken kusurlu davrandıklarından bahisle haklı ya da haksız olarak yargı mercileri önüne çıkarılmasını önlemek ve kamu hizmetinin sekteye uğratılmadan yürütülmesini sağlamak suretiyle kamu düzenini korumak amaçlanmış; aynı zamanda, zarara uğrayan kişi bakımından, memurlar veya diğer kamu görevlilerine oranla ödeme gücü daha yüksek olan bir sorumlu muhatap kılınmıştır.

Buna göre, kural olarak, kamu görevlisinin görev ve yetkilerini kullandığı sırada doğan zararın giderilmesi istemiyle, görev kusurunu kapsayan hizmet kusuru esasına dayanılarak, ancak idâre aleyhine dava açılabilecek; yargı yerince tazminle yükümlü tutulması hâlinde idâre; kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, sorumlu personeline rücû edebilecektir.

Buna karşılık, kamu görevlisinin görev ve yetkilerinden, resmi sıfatından ayrılabilen; başka bir anlatımla, suç biçimine dönüşerek idârî olma niteliğini yitiren eylem ve işlemlerinin, yukarıda belirtilen Anayasal korumanın dışında kaldığı ve dolayısıyla, doğrudan doğruya kamu görevlisine karşı şahsi kusuruna dayanılarak adlî yargı yerinde tazminat davası açılabilme olanağının bulunduğunu belirtmek gerekir.

Olayımızda, gerek adlî gerekse idârî yargı yerlerinde, tazminatın konusunu oluşturan zararın kamu görevlisinin kasta varan şahsi kusurundan doğduğu iddiasıyla ve doğrudan doğruya kamu görevlisine karşı dava açıldığı; öte yandan, idârenin sorumluluğunu gerektiren bir görev ya da hizmet kusurundan söz edilmediği gibi, idâreye karşı dava açılmamakla idârî yargı yerince idârenin sorumluluğunun saptanmasına ve tazminle yükümlü tutulması hâlinde de idârece sorumlu personele rücû edilebilmesine olanak bulunmadığı görülmektedir.

Belirtilen duruma göre, şahsi kusuruna dayanılarak doğrudan doğruya kamu görevlisi aleyhine açılan tazminat davasının, özel hukuk hükümleri çerçevesinde görüm ve çözümünde adlî yargı yerinin görevli olduğu açıktır".

Kaynak: Uyuşmazlık Mahkemesi kararı. Karar Tarihi: 16.06.2003, Esas Yılı: 2003, Esas No: 31, Karar Yılı: 2003, Karar No: 37, Resmi Gazete, Tarih: 11.07.2003, Sayı:25165. Bakınız. http://www.resmigazete.gov.tr/Arşiv-Fihrist-Düstur/10.05.2011.

Öğrenme Çıktısı

5 İdârenin mâlî sorumluluğunu ortadan kaldıran veya azaltan hâlleri özetleyebilme

Araştır 5

Bir olayın mücbir sebep olarak kabul edilebilmesi için hangi koşulların var olması gerektiğini araştırınız.

İlişkilendir

Ambulansın seyir halindeyken lastiğinin patlamasını, öngörülemeyen hallerle ilişkilendiriniz.

Anlat/Paylaş

İdârenin her türlü sorumluluğunu ortadan kaldıran ve mücbir sebep teşkil eden bir olay anlatınız.

1 Denetleme kavramı ve idârenin denetlenmesi

Denetleme Kavramı ve İdârenin Yargısal Denetlenmesi

Sosyal bilimlerde denetim denince, örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde ulaştığını belirlemek üzere bu ölçütlerle yapılan işlerin karşılaştırılması, yapılan işlemlerin örgütsel amaçlara ve hukuka uygunluğunun araştırılması anlaşılır. İdârenin işlerinin plan ve programlara uygun ve verimli bir biçimde yürüyüp yürütülmediğinin denetlenmesi gerekir. İdâre üzerinde en etkili denetim yargısal denetimdir. İdâre üzerindeki yargısal denetim, yargısal olmayan denetim yollarından sonra başlamıştır. Ancak oldukça yavaş, temkinli ve sınırlı fakat idâre üzerinde en etkili denetim yoludur.

İdârenin yargısal denetimi, tıpkı diğer yargısal faaliyetler gibi, özellikle yürütme ve idâreden bağımsız ve yansız mahkemeler tarafından yapıldığı için uyuşmazlığın tarafları için önemli bir güvence oluşturur.

2 İdârenin yargısal olmayan yollardan denetlenmesi

İdârenin Yargısal Olmayan Yollardan Denetimi

İç hukuktaki idârenin denetlenme yol ve yöntemlerini, hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesine hizmet etmesi açısından idârenin yargı dışı yollardan denetimi ve yargısal denetimi olmak üzere ikiye ayırabiliriz. İdâre üzerinde en etkili denetim yargısal denetimdir. İdârenin yargı dışı yollarla denetlenmesi, yargısal denetimden önce gelir. Tarihî gelişim çizgisi de bunu göstermektedir.

İdârenin yargı dışı denetimi; idârî denetim, siyasî denetim ve kamuoyu denetimi olmak üzere üç değişik yoldan yapılmaktadır. İdârenin idâre tarafından denetlenmesine kısaca idârî denetim denmektedir. İdârî denetim, yürütme organı içinde yer alan makamlar tarafından denetlenmesidir. Siyasî denetim, idârenin yasama organı, yani Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetlenmesi demektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yasama organının yürütme ve idare üzerindeki en önemli doğrudan denetim aracı meclis soruşturmasıdır. Kamuoyu denetimi ise, idârenin her çeşit toplum kümesi tarafından örneğin sivil toplum örgütleri, medya, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar vb. tarafından denetlenmesidir.

3 İdârenin mâlî sorumluluğunun tabi olduğu hukuk dallarına göre türleri

İdârenin Mâlî Sorumluluğunun Tabi Olduğu Hukuk Dallarına Göre Türleri

Hukukî (mâlî) anlamda sorumluluk, bir kişinin uğradığı bir zararın tazmininin bir başka kişiye yüklетilmesine ilişkin bir zorunluluktur. Bir başka tanımlamaya göre ise iki malvarlığı arasında bozulan ekonomik dengenin tekrar kurulmasını amaçlayan ve bunun yaptırım gücünü içine alan hukukî bir kavramdır. Sorumluluk kavramının temelinde yatan düşünce, "herkes neden olduğu zararları gidermek zorundadır", prensibine dayanmaktadır.

İdârenin faaliyetleri, çoğu zaman idâre hukukuna tabi olmakla beraber bazen de özel hukuka tabi olabilmektedir. Böyle olunca, bu faaliyetlerinden kaynaklanan mâlî sorumluluğu da yürüttüğü faaliyetin hukuki rejimine tabi olacaktır.

İdârenin özel hukuka ilişkin mâlî sorumluluğuna, idârenin medeni sorumluluğu da denmektedir. Bu en geniş anlamıyla, idârenin özel hukuk öznesi olarak diğer kişilere özel hukuk alanında verdiği zararı karşılaması demektir. Bir başka deyişle, özel hukuk alanında idârenin mâlî sorumluluğu borç ilişkisinden kaynaklanır. Borç ise çeşitli sebeplerden doğabilmektedir. İdârenin özel hukuka ilişkin mâlî sorumluluğunun kaynakları şunlardır: İdârenin özel hukuk hükümlerine göre yapmış olduğu sözleşmeler, idâre tarafından gerçekleştirilen özel hukuka ilişkin eylemler ve idâre lehine gerçekleşen sebepsiz zenginleşmelerdir. İdârenin eylemlerinden kaynaklanan mâlî sorumluluğu da, kusura dayanan haksız fiil sorumluluğu ve kusura dayanmayan sorumluluğu olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

İdârenin idâre hukukuna ilişkin mâlî sorumluluğu için, idârenin verdiği zararın idâre hukukuna tabi bir faaliyeti sonucu ortaya çıkması gerekir. İdârenin kamu gücü ve ayrıcalıklarıyla donatılmış faaliyetleri, idâre hukukunun uygulama alanına girer. Dolayısıyla bu faaliyetler sonucunda zarara uğrayan kişilerin zararlarını idâre, idâre hukuku ilkelerine göre tazmin edilecektir. Bu tazminatlar için açılacak davalar idârî yargıda görülecektir. İdârî sorumluluğun kaynağı ya da idârenin idâre hukukuna ilişkin mâlî sorumluluğunun nedeni üç tanedir. Bunlardan birincisi, idârî sözleşmeden kaynaklanan sorumluluk, idârenin kusur sorumluluğu ve idârenin objektif sorumluluğudur. Kusur nedeniyle idârenin sorumluluğu, idârenin hukuka aykırı bir eylemi veya işlemiyle yol açtığı zararı tazmin etmesi yükümlülüğüdür. İdârenin kusur sorumluluğu; idârî faaliyete ilişkin olarak ortaya çıkan hizmet kusuru ve personele ilişkin olarak ortaya çıkan görev kusuru (kısaca görevsel kusur) olarak ikiye ayrılır. Kusursuz sorumluluk idârenin hukuka uygun eylem ve işlemlerinden doğan zararları bazı durumlarda tazmin etmesi yükümlülüğüdür. Kusursuz sorumluluk, teknik risk sorumluluğu, sosyal risk sorumluluğu, fedakârlığın denkleştirilmesi ilkesi gibi durumlarda karşımıza çıkmaktadır.

4 İdârenin sorumluluğunun şartları

İdârenin Sorumluluğunun Şartları

İdârenin sorumluluğunun söz konusu olması için idârenin bir davranışının olması gerekir. Bu davranış idârenin özel hukuk sözleşmeleri, fiilî yol uygulamaları, sebepsiz zenginleşme durumları, idârenin özel hukuka tabi objektif sorumluluğunu gerektiren durumlar, idârî işlemler veya idârî eylemler şeklinde karşımıza çıkabilir.

Zarar, idârenin sorumluluğunun ve dolayısıyla tazminat borcunun en önemli öğesini oluşturur. Zarar yoksa idârenin mâlî sorumluluğu da yoktur. İdârenin mâlî sorumluluğuna gidilebilmesi için, idâreye atfedilen faaliyetlerin sonucunda maddî veya manevi bir zararın doğmuş olması gerekir. İdârenin sözleşmelerinden, idârî işlemlerden, idârî eylemlerden, fiili yol uygulamalarından, sebepsiz zenginleşmelerden veya idâre ile ilişkilendirilebilecek herhangi bir tutum ve davranışlardan doğan zararların; idâre tarafından tazmin edilebilmesi için, söz konusu zararın bir takım şartları taşıması gerekir.

İlliyet bağı kavramı, zararla söz konusu fiil arasında bir sebep-sonuç ilişkisinin bulunması gerektiğini anlatır. Zarar ile zararı doğuran ve idâreye atfedilen davranış arasında doğrudan doğruya bir ilişki olmalıdır. Zararla idârenin davranışı arasında illiyet bağının bulunmaması, zararın idâreye yüklenmesini önler.

5 Sorumluluğu ortadan kaldıran veya azaltan hâller

İdârenin Mâli Sorumluluğunu Ortadan Kaldıran veya Azaltan Hâller

İdârenin yürütmüş olduğu bir faaliyetten ya da idâreye atfedilen bir tutum veya davranıştan dolayı idârenin sorumlu olabilmesi için ortada bir zararın olması şarttır. İdârenin bir zarardan dolayı sorumlu tutulabilmesi için idârenin davranışı ile zarar arasında bir illiyet bağının kurulabilmesi de şarttır.

Kişinin kendisine veya malvarlığına yönelik idâre tarafından gerçekleştirilen zarar verici tutum veya davranışa rıza göstermesi, idârenin mâlî sorumluluğunu ortadan kaldırmaktadır.

İdârenin kusura dayanan sorumluluğunda, üçüncü kişilerin kusurlu davranışları idârenin mâlî sorumluluğunu ya tümüyle ortadan kaldırır ya da üçüncü kişinin kusuru oranında idârenin mâlî sorumluluğunu azaltır. İdârenin objektif sorumluluğunu gerektiren zarar verici olaya üçüncü kişinin karışması, idârenin mâlî sorumluğunu ortadan kaldırıcı veya azaltıcı bir sonuç doğurmaz. Ancak idâre tazminata mahkûm edildikten sonra üçüncü kişiye kusuru oranında rücu edebilir.

Mücbir sebep, sorumlu idârenin faaliyet ve işletmesi dışında gerçekleşen, genel bir davranış kuralına aykırılığa, kesin ve engellenemez bir şekilde neden olan, öngörülmesi ve karşı konulması mümkün olmayan olağan üstü bir olaydır. Mücbir sebepler ortaya çıktığı zaman, idârenin özel hukuk kapsamındaki sorumlulukları da idâre hukuku kapsamındaki sorumlulukları da ortadan kalkmaktadır.

İdârenin kamu hizmetlerini yürütürken birdenbire ortaya çıkan, yani öngörülemeyen, fakat bilinse önlenebilir olan bir olayın meydana gelmesi, beklenmeyen hâl veya umulmayan durum olarak adlandırılır. Beklenmeyen durumların oluşması, idârenin kusurlu sorumluluğunu ortadan kaldırmasına rağmen, kusursuz sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

1 İdârenin kusursuz sorumluluğu ile ilgili olarak aşağıdaki ifâdelerden hangisi **yanlıştır?**

a. Kusur şartı aranmaksızın, idârenin sorumlu olması hiçbir şekilde kabul edilemez.
b. Teknik risk ilkesi, idârenin kusursuz sorumluluğunun meslek kazaları alanında uygulanma biçimidir.
c. Fedakârlığın denkleştirilmesi ilkesi uyarınca, idârenin kamu yararı düşüncesi ile giriştiği bir faaliyet belli bazı kişileri zarara uğratır ise, bu zararın, herhangi bir kusuru olmasa dahi, idârece karşılanması gerekir.
d. Sosyal risk ilkesinin uygulandığı durumlarda idârî faaliyetle zarar arasında nedensellik bağı aranmaz.
e. Teknik risk ilkesine göre, tehlike yaratma olasılığı fazla ve teknik yönden karmaşık olan, dolayısıyla her zaman nedeni saptanamayacak olan zararlara yol açabilecek bir idârî faaliyet ya da araç-gereç zarara yol açar ise, bu zararın, kusur şartı aranmaksızın, idârece tazmin edilmesi gerekir.

2 Hizmet kusuruyla ilgili olarak aşağıdaki ifâdelerden hangisi **yanlıştır?**

a. Hizmetin hiç işlememesi hâlinde hizmet kusurunun varlığı kabul edilmektedir.
b. Hizmetin kötü işlemesi, onun gereği gibi yürütülmemesi anlamına gelmektedir.
c. İdârenin hukuka aykırı işlem yapması hizmet kusuru teşkil eder.
d. İdârenin yürüttüğü bir hizmetin kurulmasında, düzenlenmesinde ya da işleyişindeki bozukluk veya aksaklığa hizmet kusuru denir.
e. İdârenin hizmetin özelliklerine göre kendisinden beklenen çabukluğu gösterememesi, diğer bir deyişle hizmetin geç işlemesi hizmet kusuru olarak kabul edilemez.

3 İdârenin iradesi dışında oluşan, öngörülmesi ve büyük bir dikkat ve özenle dahi önlenmesi mümkün olmayan ve de bir kamu hizmetinin yürütülmesini imkânsızlaştıran, yer sarsıntısı ve toprak kayması gibi olaylara ne ad verilir?

a. Beklenmeyen durum
b. Sosyal risk
c. Mücbir sebep
d. Mesleki risk
e. Rücû

4 İdârenin iradesi dışında oluşan, öngörülmeyen fakat öngörülse önlenebilen ve idârî davranışın içinde olan, idâreye ait bir taşıtın lastiğinin patlaması gibi olaylara ne ad verilir?

a. Mücbir sebep
b. Beklenmeyen durum
c. Mesleki risk
d. Sosyal risk
e. Tehlikeli faaliyet

5 Aşağıdaki hâllerden hangisinde kamu görevlilerinin hizmet sırasında gerçekleştirdikleri bir kişisel kusur söz konusu **değildir?**

a. Kamu personelinin suç niteliğindeki davranışları
b. Kamu görevlilerinin kasıtlı olarak yargı kararlarına uymaması
c. Kamu görevlilerinin kötü niyetli davranması
d. Kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken kusurlu davranması
e. Kamu görevlilerinin ağır kusuru

6 Aşağıdakilerden hangisi doğrudan siyasî denetim türlerinden birisi **değildir?**

a. Yazılı soru
b. Hiyerarşik denetim
c. Genel görüşme
d. Meclis araştırması
e. Meclis soruşturması

7 Kamu yararını gerçekleştirmek için girişilen bir hizmet nedeniyle zarara uğramış olan kişinin zararlarının, kusuru olmamasına rağmen idâre tarafından tazmin edilmesi sonucunu doğuran ilke aşağıdakilerden hangisidir?

a. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi
b. Risk ilkesi
c. Ağır kusur ilkesi
d. Hizmet kusuru ilkesi
e. Görev kusuru ilkesi

8 Aşağıdakilerden hangisi idârenin sorumluluğunun doğması için gerekli bir koşul **değildir?**

a. İdârî bir işlemin bulunması
b. İdârî bir eylemin bulunması
c. Zarar görenin kusurlu olması
d. Bir zararın doğması
e. İdârî davranış ile zarar arasında nedensellik bağı olması

9 Terör olayları sırasında zarar görenlerin zararlarını gidermek amacıyla hangi kusursuz sorumluluk ilkesi uygulanmaktadır?

a. Teknik risk ilkesi
b. Fedakârlığın denkleştirmesi ilkesi
c. Görev kusuru ilkesi
d. Sosyal risk ilkesi
e. Hizmet kusuru ilkesi

10 Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki bir başka idârî birim tarafından, yasaların gösterdiği sınırlar içinde denetlenmesine verilen ad aşağıdakilerden hangisidir?

a. Yargısal denetim
b. Siyasî denetim
c. Kamuoyu denetimi
d. Hiyerarşik denetim
e. Vesayet denetimi

1. A	Yanıtınız yanlış ise "İdârenin Kusursuz Sorumluluğu" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. E	Yanıtınız yanlış ise "İdârenin Kusur Sorumluluğu" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. C	Yanıtınız yanlış ise "Sorumluluğu Ortadan Kaldıran Hâller" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. B	Yanıtınız yanlış ise "Sorumluluğu Ortadan Kaldıran Hâller" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. D	Yanıtınız yanlış ise "Görev Kusuru ve Benzer Durumlar" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
6. B	Yanıtınız yanlış ise "Doğrudan Siyasî Denetim" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
7. A	Yanıtınız yanlış ise "İdârenin Kusursuz Sorumluluğu" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
8. C	Yanıtınız yanlış ise "İdârenin Sorumluluğunun Şartları" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
9. D	Yanıtınız yanlış ise "İdârenin Kusursuz Sorumluluğu" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
10. E	Yanıtınız yanlış ise "Dış Denetim" konusunu yeniden gözden geçiriniz.

8 Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 1

Diğer denetim kuruluşları ya da denetim yolları, idârenin işlem ve eylemlerini hem hukuka uygunluk açısından hem de yerindelik açısından denetlerler. Çünkü idârî faaliyetlerin verimli, etkili ve kamuya yararlı bir biçimde yürütülmesi gerekir.

Araştır 2

Vesayet denetimi; yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki bir başka idârî birim tarafından, yasaların gösterdiği sınırlar içinde denetlenmesidir. Kural olarak vesayet denetimi, hukuksal denetimle sınırlıdır. Vesayet denetimi, yerinden yönetimin organları ve görevlileri üzerinde yapılabildiği gibi, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde de yapılabilir. Organlar veya görevliler üzerindeki vesayet denetimi; onların seçimleri veya atanmaları, seçimlerinin onaylanması, görevlerine son verilmesi gibi çeşitli biçimlerde görülmektedir. Ancak, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olmaktadır. İşlemler üzerinde yapılan vesayet denetimi, genellikle işlemler yapıldıktan sonra, kimi kez de yapılmadan önce gerçekleştirilir. İşlemler üzerindeki vesayet denetimi, işlemleri onaylama, bozma, uygulanmasını geciktirme biçimlerinde olmaktadır. Vesayet makamları, yerinden yönetim kuruluşlarının yerlerine geçerek işlem yapamazlar.

Vesayet denetimi, kural olarak merkezî idâre olarak da adlandırılan, devlet idâresi tarafından, yerinden yönetim ilkesine göre kurulmuş kamu tüzel kişileri üzerinde uygulanır. Ancak, aslında birer yerinden yönetim kuruluşu olan fakat yasaların merkez kabul ettiği bazı kamu tüzel kişileri, diğer yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de vesayet denetimi yapabilmektedirler. Örneğin, büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri üzerinde, meslek kuruluş birlikleri, merkez kuruluşları (Türkiye Barolar Birliği, il baroları) üzerinde vesayet denetimi yapmaktadır.

8 Araştır Yanıt Anahtarı

Araştır 3

Fiilî yolun özellikleri şunlardır: Ortada idârenin maddî olarak yerine getirilen bir etkinliği olmalıdır. Fiilî yol bazen yok hükümdeki veya hukuka aykırı bir kararın yerine getirilmesinden, bazen de hukuka uygun bir idârî işlemin hukuka aykırı olarak yerine getirilmesinden doğabilir. Öz ya da yöntem açısından yapılan hukuka aykırılık, açık ve ağır olmalıdır. İdârenin etkinliği, ya mülkiyet hakkına ya da kamu özgürlüklerine bir saldırı biçiminde olmalıdır. Fiilî yola ilişkin davalar, idârî yargının görevi dışındadır. İdârî yargı yerleri, önlerine gelen uyuşmazlığın fiilî yola ilişkin olduğu sonucuna vardıklarında, görevsizlik kararı vermelidir. Fiilî yoldan kaynaklanan davalar, adlî yargıda görülür.

Araştır 4

İdârenin sorumluluğunun söz konusu olması için idâre ile ilişkilendirilebilecek ve zarar verici bir davranışın olması gerekir. Bu davranış idârenin özel hukuk sözleşmeleri, fiilî yol uygulamaları, sebepsiz zenginleşme durumları, idârenin özel hukuka tabi objektif sorumluluğunu gerektiren durumlar, idârî işlemler veya idârî eylemler şeklinde karşımıza çıkabilir. Örneğin kamu hizmetini imtiyaz yoluyla işleten kişiler özel hukuk kişisi oldukları için kural olarak idâreye sorumluluk yüklenemez. Fakat idârenin denetim noktasında veya diğer hâllerde eksikliği varsa idâre tamamlayıcı olarak sorumlu tutulabilmektedir.

Araştır 5

Bir olayın mücbir sebep olarak kabul edilebilmesinin koşulları şunlardır: Mücbir sebebin kabulü için öncelikle, idârenin eylem ve işleminden başka bir veya birden fazla olay bulunmalıdır. Bir olayın mücbir sebep sayılabilmesi için idârenin iradesinin dışında olması, idâreyle ilişkili olmaması gerekir. Bir olayın mücbir sebep sayılabilmesi için öngörülemez, tahmin edilemez olması gerekir. Mücbir sebep önüne geçilemeyen, önlenmesine imkân olmayan bir olay olmalıdır.

Kaynakça

ARSLAN, S. (1978). Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdârenin Mahalli İdâreler Üzerindeki Denetimi, Ankara: İ.T.İ.A., Yayını.

ATAY, E., ODABAŞI, H., GÖKCAN, H. T. (2003). Teori ve Yargı Kararları Işığında İdârenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, Ankara.

ATAY, C. (1999). Devlet Yönetimi ve Denetimi, İstanbul.

AYAN, M. (2005). Borçlar Hukuku Genel Hükümler, (4. Baskı), Konya.

BAYRAKTAR, K. (1972). Hekimin Tedavi Nedeniyle Cezaî Sorumluluğu, İstanbul.

BOZKURT, Ö., ERGUN, T. (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara.

ÇAĞLAYAN, R. (2011). İdarî Yargılama Hukuku, Ankara.

DURAN, L. (1974). Türkiye İdâresinin Sorumluluğu, Ankara.

DÜREN, A. (1979). İdâre Hukuku Dersleri, Ankara.

EREN, F. (2010). Borçlar Hukuku Genel Hükümler, (12. Baskı), İstanbul: Beta.

ERSÖZ, A. K. (2012). Türk İdâresinin Sağlık Hizmetlerinden Kaynaklanan Sorumluluğu, Konya: 12 Levha Yayıncılık.

ERTUĞ, H. R. (1947). İdârenin Denetlenmesi, Ankara.

EVREN, Ç. C. (2010). İdârenin Sorumluluğunu Etkileyen Neden Olarak Mücbir Sebep. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt.XIV, Sayı.1, Ankara.

GÖZLER, K. (2003). İdâre Hukuku, Cilt.2, Bursa: Ekin.

GÖZLER, K. (2006). İdâre Hukuku Dersleri, (4. Baskı), Bursa: Ekin.

GÖZLER, K. (2009). İdâre Hukuku Dersleri, (8. Baskı), Bursa.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2008). Yönetim Hukuku, (26. Baskı), Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., TAN, T. (1998). İdâre Hukuku, Cilt.I, Ankara: Turhan.

GÜNDAY, M. (2003). İdâre Hukuku, Ankara: İmaj.

KALABALIK, H. (2009). İdârî Yargılama Usûlü, (3. Baskı), Konya.

KILIÇOĞLU, A. M. (2010). Borçlar Hukuku, (13. Baskı). Ankara: Turhan.

OĞUZMAN, K., ÖZ, M. T. (2010). Borçlar Hukuku Genel Hükümler, İstanbul.

ONAR, S. S. (1966). İdâre Hukukunun Umumi Esasları, Cilt.I, (3. Baskı), İstanbul.

ÖZGÜLDÜR, S. (1996). Askeri Yüksek İdâre Mahkemesi Kararları Işığında Tam Yargı Davaları, Ankara: Yetkin.

ÖZKAN, H., AKYILDIZ, S. Ö. (2008). Hasta-Hekim Hakları ve Davaları, Ankara: Seçkin.

ÖZTÜRK, A. (1997). 21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli, İstanbul.

STRAUSS, Peter L. (1993). "The Rule Of Law in American (Administrative) State", II. Ulusal İdâre Hukuku Kongresi, (10-14 Mayıs 1993), Ankara: Danıştay Yayını.

ŞAHİNİZ, S. (2004). Yargıtay Kararları Işığında "Kamulaştırmasız El koyma", Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt.I, Sayı.1, İstanbul.

TAŞ BEREKET, Z. (11-12 Nisan 2003). İdârenin Hukukî Sorumluluğunun Sağlanmasının Aracı Olarak Tam Yargı Davaları, İdârî Yargı Sempozyumu, Mersin.

TEKİNAY, S. S., AKMAN, S., BURCUOĞLU, H., ALTOP, A. (1993), Borçlar Hukuku Genel Hükümler, (7. Baskı), İstanbul: Filiz.

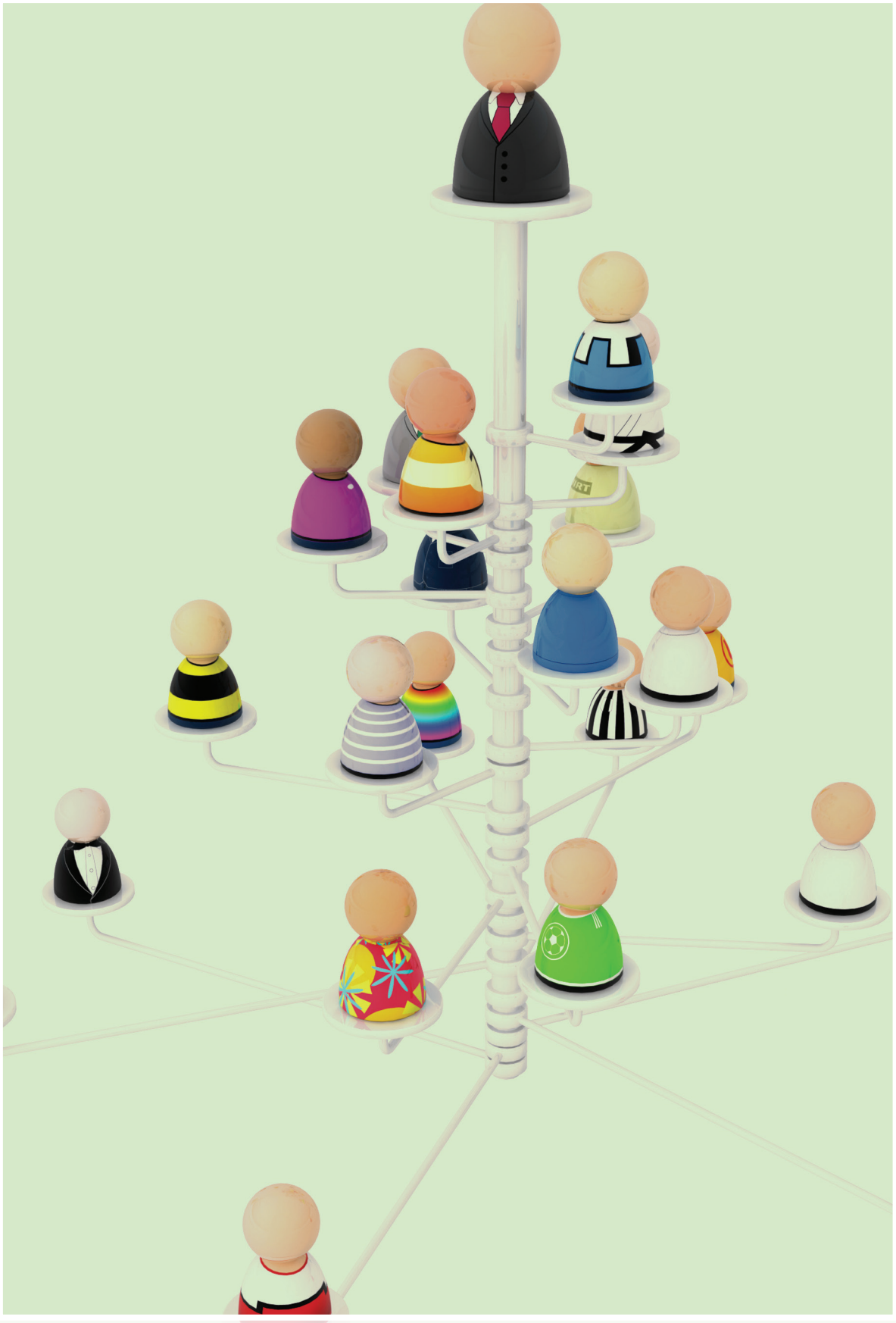
YAYLA, Y. (2009). İdâre Hukuku, İstanbul: Beta.

YILDIRIM, R. (2006). İdari Başvurular, (2. Bası), Konya.

YILDIRIM, R. (2012). İdâre Hukuku Dersleri, (4. Baskı), Konya.

YILDIRIM, T. (2002). "Bağımsız İdârî Otoritelerin Yargısal Denetimi", 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, (11-12 Mayıs 2002), Ankara.

YILMAZ, S. (2011). İdârenin Manevi Tazminat Sorumluluğu, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü. Konya.



sözlük

A

Abonman Sözleşmeleri: İktisadî, sınaî ve ticarî kamu hizmetlerinden yararlananların bu hizmetleri yürüten kamu kurumları ile yaptıkları sözleşmelerdir. Bu sözleşmeler, özel hukuk sözleşmeleridir ve bu sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargı yerlerinde çözümlenmektedir.

Acele Kamulaştırma: Milli Müdâfaa Mükellefiyeti Kanunu'nun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacına veya aceleliğine bakanlar kurulunca karar alınacak hâllerde veya özel yasalarla öngörülen olağanüstü durumlarda, kıymet takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanmak üzere bir taşınmazın kamulaştırılmasıdır.

Açık İhâle Yöntemi: Bütün isteklilerin teklif verebildiği yöntemdir.

Açıklık İlkesi: Bir ihalenin resmi gazete veya diğer gazetelerde ilân edilerek mümkün olduğu kadar çok kişinin ihaleye başvurusunun sağlanmasıdır.

Açık Teklif Yöntemi: Satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri aynî hak tesisine ilişkin ve her yıl bütçe kanunu ile belirlenen miktarı geçmeyen ihâleler, açık teklif yöntemi ile yapılır.

Aday Memur: İlk defa Devlet memurluğuna atanacaklar için uygulanan merkezi sınavı kazanarak temel, hazırlayıcı eğitim ve staja tabi tutulmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarına atananları belirtir.

Adli Kolluk: İşlenmiş bir suçun takibine, delillerin elde edilmesine, faillerin kovuşturulmasına, yakalanmasına yönelmiş faaliyetlerdir.

Adli Yargı: Anayasa, idârî ve askeri dışında kalan bütün yargı faaliyetini içeren yargı faaliyetidir.

Adsız Düzenleyici İşlem: İdarenin tüzük ve yönetmeliklerinin dışında yaptığı, fakat adlarının Anayasada yer almadığı; kanun hükmünde kararname, kanun, tüzük ve bazen de yönetmeliklerin uygulanmasını gösteren düzenleyici işlemlerdir.

Ağır Kusur: Yasanın bütün açıklığına rağmen kasıtlı biçimde yasayı yanlış uygulama veya hiç uygulamama, bazı durumlarda kamu görevlileri için ağır kusur oluşturur.

Anayasa: Devletin temel yapısını, yönetim biçimini, organlarını, bu organların yetki ve görevleriyle birbirleri arasındaki ilişkileri düzenleyen; bireylerin temel hak ve özgürlükleri ile devlet karşısındaki konumlarını düzenleyen en üstün yasadır.

Anayasa Mahkemesi: Kanunların, KHK ve TBMM İçtüzüğü'nün şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılık iddialarıyla açılan davaları karara bağlayan yüksek yargı yeridir.

Anonim Şirket: Sermayesi paylara bölünmüş, ortaklarının sorumluluğu taahhüt ettikleri sermaye ile sınırlı, bir ticari ada sahip ortaklıktır.

Aslî Kamu Görevlileri: Aslî kamu görevlileri, kamu hizmetinin ayrılmaz parçası durumuna gelmiş personeldir. Aslî kamu hizmetlerini memurlar ve diğer kamu görevlileri yürütmektedirler. Dolayısıyla, aslî kamu görevlileri, memurlar ve diğer kamu görevlilerdir.

Asli Memur: Adaylık süresi içinde temel, hazırlayıcı eğitim ve staj dönemlerinde başarılı olan ve bu süre içinde olumlu sicil alarak adaylığı kaldıran memurluktur.

Atama: İdarenin tek yanlı iradesi ile hukuki sonuçlar doğuran, kurucu, yenilik doğurucu, icraî-idârî işlemdir.

Aylık Hakkı: Aylık, devlet memurları ile diğer kamu görevlilerinden bazılarına yürüttükleri hizmetlerin karşılığında, kadroya dayanılarak ödenen paraya denir.

Aylıktan Kesme: Memurun, brüt aylığından 1/30-1/8 arasında kesinti yapılmasıdır.

Ayrılabilir İşlem Teorisi: Ayrılabilir işlem teorisine göre, birden çok işlemden oluşan bir süreçte, işlemlerden her birinin nihai işlemden ayrı, ondan bağımsız bir kimliği veya etkisi var ise, iptal davasının konusunu oluşturmak bakımından, içinde bulunduğu idârî süreçten ayrılarak iptal davasına konu olabilecekleri kabul edilmektedir.

B

Bağdaşmazlık: Memurun memurlukla bağdaşmayan bir görevi kabul etmesi hâlinde memurluğunun sona ermesi durumudur.

Bağlı Yetki: Bir işlemin tüm unsurlarını hukuk kuralları belirlemiş ve idareye bu noktada herhangi bir tercih ve seçim olanağı bırakmamışsa, bağlı yetkiden söz edilir.

Bakanlıklar: Bakanlıklar, devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin konularına göre uzmanlaşmış ve örgütlenmiş bölümleridir.

Basit İşlem: Sadece bir kamu görevlisinin irade açıklamasıyla oluşan işlemlerdir.

Bedel İlkesi: Kamusal mallardan özel yararlanma karşılığı olarak bir bedel alınır. Bedel, ücret niteliğindedir ve idare ücreti serbestçe belirleyebilir.

Beklenmeyen Durum: İdarenin iradesi dışında oluşan, öngörülmesi ve önlenmesi mümkün olmayan olaylardır.

Bekletici Mesele: Bir dava hakkında esas kararı verebilmek için, bir başka yargı makamında çözülmesi gereken sorunun sonucunun beklenmesidir.

Belediye: Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idârî ve mâlî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

Belediye Başkanı: Belediye Kanununun 37.maddesine göre, belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir.

Belli İstekliler Arasında İhâle Yöntemi: Yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği bir yöntemdir. Bu yöntem, işin niteliği gereği uzmanlık gerektirmesi durumunda açık ihâle yönteminin uygulanamadığı hâllerde uygulanmaktadır.

Birel İşlem: Genel düzenleyici işlemlerin, belli bir kişiye, nesneye veya olaya uygulanması sonucu ve yalnız bunlar için geçerli durumlar oluşturan işlemlerdir.

Birleşme İşlem: Birden fazla makamın katılımıyla oluşan işlemlere birleşme işlem denir.

C-Ç

Ceza Soruşturması: İddianamenin kabulü ile başlayıp, hükmün kesinleşmesine kadar geçen evredir.

Çarşı ve Mahalle Bekçisi: Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanununa göre atanan, en büyük mülki amirin emri ve belediye kolluk güçlerinin gözetimi altında görev yapan kamu görevlisidir.

Çekilme: Memurun kendi isteğiyle memurluk statüsünün sona erdirilmesidir.

Çekilmiş Sayılma: Bir memurun kanunda öngörülmüş koşulların gerçekleşmesi hâlinde idarenin yapacağı bir işlemle istifa etmiş sayılmasıdır.

Çok Amaçlı İşlemler: İşlemi yapan kamu görevlisinin birden çok amaç gütmesi durumunda ortaya çıkan idârî işlemlerdir.

Çok İradeli İşlemler: Birden çok kamu görevlisinin irade açıklaması veya yetki kullanması sonucu ortaya çıkan idârî işlemlerdir.

D

Danışma İşlemleri: Yasalarda alınması zorunlu duruma getirilmiş görüş bildiren işlemlerdir.

Danıştay: Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir.

Dava Açma Ehliyeti: Medeni hakları kullanma ehliyetine, bir başka deyişle fiil ehliyetine sahip kişiler, dava açma ehliyetine de sahiptirler.

Dava Açma Süresi: İdari davaların geçerli biçimde açılabilmesi için, yasalarla belirlenen sınırlı zaman dilimidir.

Dava Dilekçesi: Dava konusunda davacının ilk yargısal başvurusunu içeren ve davanın mahkeme önünde görülmesini sağlayan dilekçedir.

Davaya Katılma: Üçüncü kişilerin, davanın taraflarından birinin yanında kendi isteğiyle yer almasına davaya katılma veya davaya müdahale denmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu: Cumhurbaşkanlığı örgütü içinde yer alan, bir inceleme araştırma ve denetleme kuruludur.

Devletleştirme: Yasama organının çıkardığı bir biçimsel yasa ile kamu hizmeti niteliği taşıyan özel hukuk kişilerine ait bir işletmenin, kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda, bütün mal varlığı ile idareye geçmesidir.

Devlet Memurluğundan Çıkarma: Bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır.

Dış Denetim: Bir idârî birimin başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine, dış denetim denir.

Disiplin Cezası: Mevzuatın öngördüğü düzen kurallarına uymama halinde uygulanan ve kamu görevlerinin gereği gibi görülebilmesi için görevliler hakkında uygulanan cezalardır.

Doğrudan Temin Yöntemi: Doğrudan temin yöntemi, Kamu İhale Kanununda; bu kanunda belirtilen hâllerde ihtiyaçların, idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği usûl olarak tanımlanmıştır.

Dolayısıyla Kamulaştırma: İdare, özel mülkiyet konusu olan bir taşınmazı, bilerek veya bilmeyerek kamulaştırma usûlüne uymaksızın ve bir bedel ödemeden fiilen işgal etmiş ve bir kamu hizmetine tahsis ederek üzerinde bazı bayındırlık eserleri gerçekleştirmiş olabilir. Bu durumda taşınmaz; kamu hizmetiyle kaynaşmış, üzerindeki bayındırlık eseri de genel yararlanmaya tahsis edilmiş olması nedeniyle kamusal mal niteliği almış olur. Bu duruma dolayısıyla kamulaştırma veya kamulaştırmasız el atma denmektedir.

Düzeltme: İdârî işlemi oluşturan iradenin metne yanlış olarak geçmesi üzerine yapılan işlemdir.

Düzenleyici İdari İşlemler: İdarenin bir kural koymak, değiştirmek ya da kaldırmak amacıyla yaptığı işlemlerdir.

E

Edim Davası: Davalının bir iş yapmaya, bir ifâda bulunmaya veya bir iş yapmamaya, bir ifâda bulunmamaya mahkûm edilmesinin istenildiği davadır.

Elektronik İmza: Elektronik imza; başka bir elektronik veriye eklenen veya elektronik veriyle mantıksal bağlantısı bulunan ve kimlik doğrulama amacıyla kullanılan elektronik veri olarak tanımlanmaktadır.

Emanet Usûlü: Bir kamu hizmetinin bir kamu tüzel kişisi tarafından doğrudan doğruya işletilmesi usûlüdür.

Emeklilik : Belli bir yaşa gelmiş veya belli bir hizmet süresini doldurmuş bulunan kamu görevlisinin, kamu görevlisi statüsünden çıkarılıp emeklilik statüsüne sokulmasıdır.

Esenlik: Esenlik kavramı, toplum gereklerini aşan maddi düzensizlik ve rahatsızlıkların bulunmayışıdır. Gürültü, duman, koku, toz gibi toplumu ve bireyleri etkileyen etkenlerin olağan sınırlar içinde kalması ve tutulmasını ifade eder.

Eşitlik İlkesi: Memurluğa girişte, görevin gerektirdiği nitelikler dışında bir ayırım yapılmayarak aynı hukuki durumda olanlara aynı hukuki işlemlerin uygulanmasıdır.

Eşya Zoralımı: Eşya zoralımı, üçüncü kişilere ait olmamak koşuluyla kasıtlı bir suçun işlenmesinde kullanılan veya bir suçun işlenmesine özgülenen ya da suçtan meydana gelen eşyanın, ceza yargılaması sonucunda yasal düzenlemelerin gösterdiği kamusal makamlara geçmesidir.

Evrensel Hizmet: Evrensel hizmet; coğrafi konumlarından bağımsız olarak Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde herkes tarafından erişilebilir, önceden belirlenmiş kalitede ve herkesin karşılayabileceği makûl bir bedel karşılığında asgari standartlarda sunulacak olan, temel internet erişimi de dâhil elektronik haberleşme hizmetleri olarak tanımlanmaktadır.

F

Fait Du Prince: Sözleşmenin koşullarının idarenin karar ve işlemleriyle ağırlaşmasıdır.

Fedakârlığın Denkleştirilmesi İlkesi: Kamu külfetleri karşısında herkesin ayın oranda fedakârlıkta bulunması gerektiği düşüncesinden hareketle, idarenin işlem veya eylemleri nedeniyle bazı kişilerin diğer kişilere göre daha fazla fedakârlıkta bulunması durumunda, daha fazla fedakârlıkta bulunan kişilerin uğradıkları zararların idare tarafından tazmin edilmesini yani fedakârlıkların dekleştirilmesini belirten kusursuz sorumluluk ilkesidir.

Ferâgat: Davacının, mahkemeye yapacağı tek yanlı irade açıklamasıyla, davanın kendisine sağlayacağı yararlardan vazgeçmesidir.

Fiil Ehliyeti: Bir kişinin kendi fiilleriyle haklar kazanabilme ve borç altına girebilme yeteneğidir. Fiil ehliyetinin, temyiz kudretine sahip olma, kısıtlı olmama ve reşit olma şeklinde üç şartı vardır.

Fiilî Yol: İdarenin re'sen icra yetkisini hukuka aykırı biçimde kullanması sonucu ortaya çıkan durumdur.

Fonksiyonel İdare: Maddi ve organik ölçütlerin bir arada kullanılarak belirlediği yasama ve yargı fonksiyonları ile devletin yüksek yönetimini ilgilendiren salt siyasal nitelikli yürütme işlevi dışında kalan tüm devlet işlevi, idare işlevidir. Bu işlevleri yerine getiren kamusal makamlar da işlevsel açıdan idaredir.

Fonksiyon (İşlev) Gaspı: İdarenin görevli olmadığı bir alanda işlem tesis etmesiyle ortaya çıkan ve yapılan işlemin yok hükmünde sayıldığı sakatlıktır.

G

Geçici İşgal: Bir bayındırlık hizmetinin görülmesi sırasında, bu hizmetin görülmesi için gereksinim duyulan maddeleri çıkarmak veya hazırlayabilmek için özel mülkiyette bulunan bir taşınmaza idarece geçici olarak el atılmasıdır.

Genel İdare Esasları: Kamu yetkisi, kamu kudreti kullanarak hizmet görmektir.

Genel İdari Kolluk: Tüm ülke düzeyinde kamu düzenini sağlamakla görevli kolluktur.

Genel İşlemler: Genel işlemlerle sürekli, soyut, nesnel ve genel durumlar belirlenir. Bunlar, hukuk düzenine yeni kurallar getiren, var olan kuralları veya bir kuralı değiştiren ya da kaldıran işlemlerdir.

Gensoru: Gensoru, Bakanlar Kurulu'nun, ya da bir bakanın düşürülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yapılan bir görüşmedir.

Gerekçelendirme: Gerekçe, idârî işlemin yapılmasına yol açan maddi ve hukuki olayların işlem belgesinde gösterilmesidir. İdârî işlemlerin gerekçelerinin işlem belgesinde gösterilmesi zorunluluğu bulunmamakla birlikte, bazı konularda yapılacak idârî işlemlerin gerekçeli olacağına ilişkin yasal düzenlemeler de bulunmaktadır.

Geri Alma: İdârî işlemin geri alınması, işlemin yapıldığı andan itibaren ortadan kaldırılması, sonuçlarının silinmesi anlamına gelir.

Geri Alma Hakkı: Kamu yararında belirtilen amacın gerçekleşmemesi, ya da gerçekleşme olasılığının ortadan kalkması hâlinde, kamulaştırılan malın sahibine geri verilmesi yoluna "mâlikin geri alma hakkı" denir.

Görevden Uzaklaştırma: 657 sayılı Kanunun 137. maddesinde görevden uzaklaştırma idârî tedbiri düzenlenmiştir. Görevden uzaklaştırma, hizmet gerekleri bakımından görevi başında kalması sakıncalı olan bir Devlet memuru hakkında uygulanan geçici bir tedbirdir.

Görevsel Kusur: Kamu görevlisinin Anayasa ve kanunî düzenlemeler gereği idareye yöneltilen kusurunun, idarenin hizmet kusuru olarak ortaya çıkan sorumluluğu ile kaynaşmış olması durumunda ortaya çıkan kusura görevsel kusur denilmektedir.

Görev Sözleşmesi: Türk Telekom ile Telekomünikasyon Kurumu arasında, katma değerli hizmetler dâhil, her türlü telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve telekomünikasyon altyapısının işletilmesi ile ilgili hak, yetki ve yükümlülükleri düzenlemek üzere akdedilen sözleşmedir.

Grev: Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıktığında işçilerin topluca çalışmayarak iş yerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacı ile aralarında anlaşarak ya da bir kuruluşun aynı amaçla çalışmaları için verdiği karara uyarak işi bırakmalarıdır.

GSM Görev Sözleşmesi: Türk Telekom ile Telekomünikasyon Kurumu arasında, GSM 1800 mobil telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve gerekli telekomünikasyon altyapısının işletilmesi ile ilgili hak, yetki ve yükümlülükleri düzenlemek üzere akdedilen sözleşmedir.

Güvenoyu: Hükûmetin yasama organınca desteklenip desteklenmediğini belirlemek için başvurulan oylamadır.

H

Haciz: Genel olarak haciz, bir para alacağının ödenmesini sağlamak için bu yolda talepte bulunan alacaklı lehine, söz konusu alacağı karşılayacak orandaki ve değerdeki borçluya ait mallara ve haklara hukukun gösterdiği merciler tarafından el konulmasıdır.

Hak: Özgürlüklerin somutlaştırılma biçimi olan hak, kişilere mevcut hukuk düzeni tarafından tanınan bir irade gücü ve isteme yetkisi olarak tanımlanmaktadır.

Haksız Fiil: Bir kimsenin hukuka aykırı biçimde zarara uğratılmasıdır.

Hata: Yanılma, gerçeğe uygun olmayan ve hata eden kişi tarafından kesin olarak gerçek kabul edilen eylemdir.

Hile: Bir kimsenin, kendi davranış biçimi veya söylediği sözler ile diğer bir kimseyi irâde beyanında bulunmaya veya bir sözleşme yapmaya yöneltmek için yanlış bir fikir doğuşuna veya yanlış bir fikrin devamına bilerek neden olmasıdır.

Hiyerarşi: Aynı tüzel kişilik içerisindeki birimler ile merkezi idarenin başkent ve taşra örgütleri arasında kurulan hukuki bağdır.

Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim İdareleri: Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli bir hizmetin devlet tüzelkişiliği ve merkezi idare teşkilatı dışında örgütlenmesi ve tüzel kişiliğe kavuşturulması sonucu ortaya çıkan kuruluşlardır.

Hizmet İçi Eğitim: Özel ve kamu tüzel kişiliklerinde maaş veya ücret karşılığında hizmete alınmış ve çalışmakta olan bireylere, görevleriyle ilgili gerekli bilgi ve becerileri kazandırarak, mesleki gelişimlerini sağlamak üzere uygulanan yaygın bir eğitim türüdür.

Hizmet Kusuru: İdarenin yürüttüğü bir hizmetin kurulmasında, düzenlenmesinde ya da işleyişindeki bozukluk veya aksaklıktır.

Hizmet Malları: Kamu hizmetinin yürütülmesi için zorunlu olan, hizmetle yakın ilgisi olan kamu mallarıdır.

Hizmet Yararına Fesih: İdarenin sözleşmeyi kamu yararına tek yanlı olarak sona erdirmesine "hizmet yararına fesih" denmektedir.

Hukuk Devleti: Kişilerin temel hâk ve özgürlüklerinin güvence altında olduğu ve koyduğu hukuk kurallarıyla kendini bağlı gören Devlettir.

I-İ

Islah: Düzeltme; davada tarafça düzeltme; iyileştirme; iyi bir hâle getirme.

İç Denetim: Kamu kuruluşunun kendi kendini denetlemesidir. İç denetim, hukuki ve yerindelik denetimlerini kapsamaktadır.

İçtüzük: Yasama meclislerinin kendi içyapılarını, disiplinlerini ve çalışma düzenlerini belirlemek amacıyla oluşturdukları kurallar bütünüdür.

İdarenin Bütünlüğü İlkesi: İdarenin kuruluş ve örgütleriyle bir bütünlük teşkil etmesidir.

İdarenin Kusursuz Sorumluluğu: İdarenin hukuka uygun işlem veya eylemlerinden doğan zararları, hiçbir kusuru olmasa dahi, bazı durumlarda tazmin etmesi yükümlülüğüdür.

İdarenin Özel Malları: İdarenin mülkiyetinde bulunan ve idarenin üstlendiği görev ve hizmetlerin yürütülmesinde doğrudan doğruya etkisi olmayan mallara idarenin özel malları denir.

İdarenin Sorumluluğu: İdarenin bir kişiye verdiği zararın, idarenin mal varlığından bazı değerlerin zarar gören kişinin mal varlığına aktarılmasıyla tazmin edilmesi demektir.

İdarenin Sözleşmeleri: İdârî sözleşme kavramından daha geniş bir kavram olup hem idârî sözleşmeleri hem de idarenin özel hukuk sözleşmelerini kapsar.

İdârî Cezalar: Kamu hizmetinden yararlananlara, idârî düzene aykırı davranışlarından dolayı uygulanan yaptırımlardır.

İdârî İşlem: İdâre hukuku alanında idârenin tek yanlı irâde açıklaması ile hukuksal sonuç doğuran, hukuk düzeninde değişiklik yapan kamu hukuku işlemlerine idârî işlem denir.

İdari İşlemlerin Geriye Yürümezliği İlkesi: İdare hukukunda kabul edilen bu ilkeye göre idârî işlemlerin yürürlüğe girişinin, duruma göre idârî işlemin duyurulması veya bildirilmesinden itibaren geriye yürütülememesidir. Ancak bu ilkenin bazı istisnaları olduğu da kabul edilmektedir.

İdârî Hizmet Sözleşmesi: İşçi niteliği taşımayan kamu görevlileri ile idare arasında, Devlet Memurları Kanunu veya özel bir yasaya dayanılarak, belli bir kamu hizmetinin yürütülmesini konu alan ve idare ile sözleşmenin karşı tarafı konumundaki kamu görevlisi adayı arasında yapılan sözleşmelerdir.

İdârî Kolluk: Bir idârî makama kamu düzeninin sağlanması amacıyla icraî kararlar alma ve bunların uygulanması için gerekli maddi işlemleri yapma ayrıcalığı olarak tanımlanmaktadır.

İdârî Rejim: İdarenin ve onun faaliyetlerinin, genel hukuk kuralları dışında özel olarak düzenlenen idare hukuku içinde ele alınması ve idârî yargıya tabi olmasıdır.

İdârî Sözleşme: İdarenin idare hukuku ilke ve kurallarına tabi olan sözleşmeleridir.

İdârî Vesayet: İdarenin Bütünlüğünü sağlamak amacıyla, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir.

İdârî Yaptırım: Anayasa Mahkemesine göre, idarenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak idare hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlarla, verdiği cezalara "idârî yaptırım" denilmektedir.

İdârî Yargı: İdârî yargı, idârî makamların idare hukuku alanındaki faaliyetleri dolayısıyla ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümlenmesini konu alan bir yargı türüdür.

İhâle: İdarenin görev alanına giren hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, karşılığı idare tarafından ödenmek üzere gerekli mal ve hizmetlerin alınmasına veya bir işin yasada öngörülen usûl kurallarına uymak suretiyle oluşturulan rekâbet ortamı içerisinde katılan adaylardan en uygun teklifi sunan özel bir kişiye yaptırılmasına yönelik olan sözleşmelerin oluşum sürecidir.

İhâle Komisyonu: İdarenin, ihâle ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi (ihâle yetkilisi) veya kurulunun görevlendireceği en az beş ve tek sayıda kişiden oluşan komisyondur.

İkrâh: Bir kimseyi yapmak istediği şeyi yapmamaya, yapmamak istediği şeyi yapmaya korkutarak zorlamaktır.

İmtiyaz Usûlü: Bir özel kişinin idareyle yaptığı bir sözleşme gereğince, hizmetten faydalananlardan alacağı bir ücret karşılığında kendi kâr ve zararına bir kamu hizmetini kurup işletmesi usûlüdür.

İmza Devri: Karar alma yetkisinin devredilmeyip sadece kararı belgelendiren imza yetkisinin bir makam veya görevliden bir başka makam veya görevliye devredilmesidir.

İptal Davaları: İdârî yargıda iptal davaları, idârî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan davalardır.

İrtifak Hakkı: Bir taşınmaz sahibinin, bir kimseye taşınmazı üzerinde faydalanma veya kullanma şeklinde, bir şeyi yapmama veya kullanmayı taahhüt eden bir ayni hak kurmasıdır.

İstimvâl: İdarenin olağanüstü dönemlerde, kamu gücünü kullanarak taşınır malların mülkiyeti ya da kullanma hakkını, karşılığını ödemek kaydıyla elde etme yetkisidir.

İstisnai Memurluk: İdari açıdan özellik taşıyan bazı hizmetlere, yine idârî sebeplerle ana personel rejimine bağlı kalınmaksızın memur atanabilme imkanı sağlayan bu gibi kadrolara "istisnai memurluklar" adı verilmektedir.

İzin İlkesi: Kamusal mallardan özel yararlanmalar izne tabidir. Taşınmaz malda değişiklik gerektirmeyen yararlanmalarda izinler tek yanlı kolluk işlemleriyle; taşınmaz malda değişiklik gerektiren yararlanmalarda izinler malın korunmasıyla görevli makam tarafından tek yanlı bir işlem veya sözleşme ile verilebilirler.

İzin Hakkı: Anayasa'nın 50.maddesine göre, dinlenme çalışanlar için bir haktır. Devlet memurları da Devlet Memurları Kanunu'nda gösterilen süre ve şartlarla izin hakkına sahiptirler. 657 sayılı Kanun'da memurlar için; yıllık izin, mazeret izni, hastalık izni ve aylıksız izin hak olarak düzenlenmiştir.

J

Jandarma: Emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvvetidir.

K

Kademe İlerlemesi: Görev ve unvanında değişiklik olmaksızın memurun belirli bir hizmet süresi ve yeteneğini göstermesi halinde aylıkça ilerlemesidir.

Kademe İlerlemesinin Durdurulması: Fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademede ilerlemesinin 1-3 yıl durdurulmasıdır.

Kadro: Kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak üzere memurun atandığı belirli yetki, hak, ödev ve sorumlulukla donatılmış görev yeri olarak tanımlanmaktadır.

Kadro Açığı: 657 sayılı Kanunun 91.maddesinde düzenlenmiş bulunan kadro açığı ile, kadrosu kaldırılmakla görevinden ayrılan, ancak memurluk statüsünden henüz çıkmamış bulunan memurun durumu anlatılmaktadır. Kadro açığı, boş olmayan bir kadronun kaldırılması üzerine ortaya çıkmaktadır.

Kamu Düzeni: Bozulduğunda kamu yararını olumsuz yönde etkileyen ve bozulmasının önlenmesiyle kamu yararı gerçekleşen düzendir.

Kamu Geliri: Kamu geliri; kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirleri ifade eder.

Kamu Gideri: Kamu gideri; münhasıran Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun uygulanmasında; kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri ifade eder.

Kamu Gücü: İdarenin kamu yararını gerçekleştirebilmesi için özel kişiler karşısında sahip olduğu üstün yetki ve ayrıcalıklardır.

Kamu Görevlileri: Dar anlamda kamu görevlileri kavramı, devletin siyasal yapısını oluşturan görevliler ile idarenin özel hukuk hükümlerine göre çalıştırdığı kişiler dışında kalan ve kamu hukuku rejimine tâbi, aslî ve sürekli görevleri yürüten gerçek kişileri kapsamaktadır.

Kamu İstikraz Sözleşmeleri: Devlet ve bazı kamu tüzel kişileri tarafından tahvil, bono gibi isimlerle çıkarılan senetler karşılığında halktan borç para alınmasını sağlayan idârî sözleşmelere "kamu istikraz sözleşmeleri" denir.

Kamu Kaynakları: Kamu kaynağı; münhasıran Kamu Mâlî Yönetimi ve Kontrol Kanununun uygulanmasında; borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır v3e taşınmaz mallar, hesaplarda bulunan paralar, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade eder.

Kamu Kurumu: Belirli bir veya birkaç kamu hizmetini ya da faaliyetini yürütmekle görevli tüzel kişiliğe sahip idâre teşkilatıdır.

Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Teşekkülleri: Anayasanın 135.maddesinin kamu kurumu niteliğind e meslek kuruluşları olarak öngördüğü teşkilat birimleri, meslek, sanat, zanaat erbabının ve esnafın zorunlu olarak katıldıkları ve bağlı oldukları kamusal örgütlerdir.

Kamulaştırma: Devlet veya kamu tüzel kişilerinin, kamu yararının gerektirdiği durumlarda, bedelini peşin ödemek koşuluyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamına veya bir kısmına yasada gösterilen yöntemlere göre kamu yararına el koymasıdır.

Kamulaştırmadan Vazgeçme: İdare, kamulaştırma işlemi tamamlanmadan her aşamasında, bedel tespit davası açılmış ise, bu dava kesinleşmeden, kısmen ya da tamamen kamulaştırmadan vazgeçebilir.

Kamu Malları (Kamusal Mallar): Kamulaştırılamama, haczedilememe gibi bazı ayrıcalıklardan yararlanan özel statüye tabi Devlet veya kamu tüzel kişilerine ait mallardır.

Kamusal Malların Devredilmezliği İlkesi: Kamusal mallar, nitelikleri gereğince, alınıp satılamazlar, zamanaşımı ile kazanılamazlar.

Kamu Tüzel Kişiliği: Kanun veya kanunun açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak bir idârî işlemle kurulan, üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış, Devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliklerdir.

Kamu Yararı: Toplum için hayati bir değer ve önem taşıyan bazı faaliyetlerin kâr amacı gözetilmeksizin, idarece yürütülmek suretiyle toplumun bu hizmetlerden faydalandırılmasıdır.

Kanun: Yasama organı tarafından yazılı olarak ve bu ad altında çıkartılan genel, sürekli ve soyut hukuk kurallarıdır.

Kanun Hükmünde Kararname: Yasama organının belli konularda ve belli süreyle, kural koyma yetkisini, bir yetki kanunu ile Bakanlar Kurulu'na devretmesi sonucunda, Bakanlar Kurulu'nun yetki kanununa dayanarak çıkardığı düzenlemelerdir.

Kanuni İdare İlkesi: İdarenin kuruluş, görev ve yetkilerinin kanunlarla düzenlenmesidir.

Kanunsuz Emir: Devlet memuru amirinden aldığı emri, Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, memur bu emri yapmağa mecburdur. Ancak emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene aittir. Konusu suç teşkil eden emir ise hiçbir suretle yerine getirilmez, suçta ve cezada şahsilik ilkesi geçerli olduğundan, emrin konusu suçsa yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.

Kanun Tasarısı: Hükûmet tarafından yapılan kanun çıkarma girişimine verilen addır.

Kanun Teklifi: Milletvekillerinin yaptığı kanun çıkarma girişimine verilen addır.

Kasıt: Bir fiilin bilerek ve isteyerek gerçekleştirilmesidir.

Kariyer: Devlet memurlarına, yaptıkları hizmet için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanı sağlamaktır.

Karma İşlemler: Maddi açıdan hem genel düzenleyici işlem hem de birel işlem özelliği gösteren işlemlerdir.

Kaymakam: İlçe idaresinin en yüksek mülki amiridir.

Kazanılmış Hak: Anayasa Mahkemesine göre kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel niteliğe dönüşmüş haktır.

Kınama: Memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.

Kişisel Kusur: Hizmetle ve görevle doğrudan doğruya ya da dolaylı hiçbir ilgisi olmayan, hukukun kamu görevlisi olsun ya da olmasın herkese yüklediği genel ödevlere aykırı eylem ve davranışlardır.

Kolluk: Yurt içinde genel düzen ve emniyeti korumakla görevli jandarma, polis, mahalle bekçileri ve belediye zabıtası gibi devlet kuvvetlerine verilen genel addır.

Kolluk Makamları: Kolluk alanında düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahip olanlar için kullanılan bir kavramdır.

Köy: Nüfusu iki binden aşağı olan veya iki binden yukarı olup da henüz belediye örgütü kurulmamış yerleşim yerlerine verilen addır.

KPSS: Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik hükümlerine göre, A grubu olarak adlandırılan kadrolara atanacaklar için kurumların kendi mevzuatına göre düzenleyecekleri giriş sınavına kabul edilecekleri belirlemek ve B grubu olarak adlandırılan kadrolara atanmaya esas olacak yerleştirmeyi yapmak amacıyla kullanılacak olan puanları sağlayan merkezi sınavı ifade eder.

Kuvvetler Ayrılığı İlkesi: Yasama, yürütme ve yargı erklerine dayanan devlet örgütlenmesinin yönetiminde, bu erkleri kullanan organların birbirlerinden ayrılarak faaliyette bulunmaları ve işlev alanlarına müdahale etmemelerine yönelik ilkedir.

L

Lâik Devlet: Herhangi bir dini inanca dayandırılmayan devlet örgütlenmesini ve işleyişini ifade eder. Devletin bireylerle ve bireylerin birbirleriyle ilişkilerinin din dışı hukuk kurallarıyla düzenlendiği ve devletin bütün inançlar karşısında yansız davrandığı, bütün inançlara saygıyla yaklaştığı rejimdir.

Liberal Hukuk Devleti: Kamu gücü karşısında kişinin özgürlük alanını koruma amacını güden hukuk devleti anlayışıdır.

Liyâkat: Kamu hizmet ve görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarına güvence sağlamaktır.

M

Maddi Zarar: Bir kimsenin iradesi dışında mal varlığında uğradığı kayıptır. Bir kimsenin mal varlığının çoğalmasına engel olan mahrum kalınan kazanç da maddi zarardır.

Mahalle: Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idârî birimdir.

Mahkemelerin Bağımsızlığı: Mahkemelerin ve hâkimlerin, yasama ve yürütme organlarına bağlı olmaksızın, onlardan bütünüyle bağımsız biçimde ve her iki organın emir, talimat veremeyeceği, tavsiyede bulunamayacağı çalışma ortamını ifade etmektedir.

Malûllük: Bir kimsenin bir dış etki, hastalık veya kaza sonucunda çalışma gücünü kısmen veya tamamen yitirmesidir.

Manevi Zarar: Kişinin haysiyetine, vücut tamlığına veya yakınlarına yapılan saldırılar nedeniyle duyduğu bedensel ve ruhsal acı ve üzüntülerdir.

Memnû Haklar: Men edilmiş haklar, yasaklanmış haklar.

Memur: Memurlar, mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen, asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilen kişilerdir.

Memurluktan Çıkarma: Memurun bir daha memurluğa atanmamak üzere memurluktan çıkarılmasıdır.

Merkez Teşkilatı: Karar alma ve sorumluluğun merkeze ait olduğu, kamu hizmetlerinin tek elde, merkezde toplandığı yönetim modelidir.

Mücbir Sebep: İdarenin iradesi dışında oluşan, öngörülmesi ve en büyük bir dikkat ve özenle dahi önlenmesi mümkün olmayan ve de bir kamu hizmetinin yürütülmesini imkânsızlaştıran olaylardır.

Müşterek Emanet Usûlü: Bir özel kişinin idareyle yaptığı bir sözleşme gereğince, gerçekleştirilen hasılat üzerinden bir gelir karşılığında, kâr ve zararı idareye ait olmak üzere idare adına kamu hizmetini işletilmesi usûlüdür.

N

Naklen Atama: Memurluk mesleğini düzenleyen kanuna tabi kurumlar arasında, kurumların izni ile kazanılmış hak dereceleri üzerinden veya derece yükseltilmesi biçiminde, bulundukları sınıftan veya öğrenim durumları itibariyle girebilecekleri sınıftan bir kadroya atanmalarına naklen atama denir.

Nedensellik (İlliyet) Bağı: İdarenin zararı tazmin borcunun doğabilmesi için zarar ile idarenin işlem veya eylemi arasında doğrudan doğruya bir neden-sonuç ilişkisinin bulunması gerekliliğini ifade eden kavramdır.

Norm Kadro: Kuruluşun belirlenen amacına ulaşabilmesi için ihtiyaç duyulan personel sayısının nitelikleri itibariyle belirlenmesi, personelin temin edilmesi, muhafazası ve geliştirilmesini içeren bir süreçtir.

Normlar Hiyerarşisi: Kurallar sıralaması anlamına gelen normlar hiyerarşisine göre, kanunların Anayasaya, tüzüklerin kanuna, yönetmeliklerin de kanun ve tüzüklere dayanması gerekir. Alt sırada yer alan bir hukuk kuralının, üstte yer alan kurallara uygun olması ve onlara aykırı düzenlemeler içermemesi gerekir.

O-Ö

Objektif Sorumluluk: İdarenin bazı tutum ve davranışlarından kaynaklanan zararların, idarenin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın karşılanması yoluna gidilmesidir.

Olağanüstü Hâl: Belli sebeplerin ortaya çıkması halinde, temel hak ve özgürlüklerin geçici olarak, kısmen ya da tamamen durdurulmasına, vatandaşlar için para, mal ve çalışma yükümlülükleri getirilmesine olanak sağlayan olağanüstü yönetim usûlüdür.

Ombudsman: Kamu denetçisi de denilen ombudsman, hizmetten yararlananlar tarafından idarenin işlem ve eylemlerine karşı yapılan şikayetleri kabul eden, idarenin hukuka uygun hareket etmesini, siyasal denetim mekanizmalarını ve kamuoyunu harekete geçirmek suretiyle sağlayan kurumdur.

Orantılılık İlkesi: Kolluk önlemleriyle amaçlanan hedef ile bu hedefe ulaşmak için kullanılan araçlar arasında bir oran olmasını ifade eden ilkeye orantılılık ilkesi denir. Bu ilkeye göre, uygulanacak yaptırım ihlâlin ağırlığı ile orantılı olmalıdır.

Orta Malları: Herkesin veya halkın bir kısmının doğrudan kullanımına veya yararlanmasına özgülenmiş olan mallardır.

Ödeme Emri: Kamu alacağını vaktinde ödemeyenlerden, borçlarını yedi gün içinde ödemelerinin veya mal bildiriminde bulunmalarının idare tarafından istenmesine ödeme emri denir.

Ölçülülük İlkesi: Demokratik toplum düzeni ve hukuk devleti ilkelerinin uzantısı olan ölçülülük ilkesi, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında kullanılan araçların sınırlama amacını gerçekleştirmeye elverişli ve araç-amaç ilişkisinin orantılı olmasını ifade etmektedir.

Öngörülmezlik (İmprevision) İlkesi: Sözleşmenin taraflarının iradesinden bağımsız olarak ortaya çıkan, sözleşmenin yapıldığı zamanda öngörülemeyen olaylar sebebiyle, sözleşmecinin olağandışı şekilde ağırlaşan yükünün bir kısmının idare tarafından karşılanmasını ifade eden ilkedir.

Özel Hukukta Kusura Dayanan Sorumluluk: Kasıt, ihmâl ve kayıtsızlık ya da tedbirsizlik gibi nedenlerle zararlı bir eylemde bulunan kimse, bu davranışından dolayı sorumludur. Buna kusura dayanan sorumluluk denir.

Özel İdârî Kolluk: Genel idârî kolluk dışında kalan ve özel yasalarına göre kurulan ve belirli görevleri olan kolluk kuvvetleri olarak tanımlanmaktadır.

Özelleştirme: İktisadî, mâlî, hukukî, sosyal ve siyasal nedenlerle milli ekonomi içerisinde kamu kesimi faaliyetlerinin sınırlandırılmasına veya tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik yapılan uygulamalar bütünüdür.

Özgürlük: Kişilerin herhangi bir baskı altında olmaksızın, serbestçe bir şeyi yapma/yapmama ya da belli bir yönde davranıp/davranmama biçiminde eylemde bulunabilme iktidarlarını ifade etmektedir.

Özlük Dosyası: Memurların başarı derecelerinin ölçülmesi amacıyla, her türlü durumlarının işlendiği dosyadır.

Öznel İşlem: Belirli bir kişiye nesneye veya olaya özgü olarak yapılan ve bir benzeri bulunmayan bir durum oluşturan işlemlere öznel işlem denir.

P

Pazarlık Yöntemi: Açık ihâle veya belli istekliler arasında ihâle yöntemi ile yapılan ihâle sonucunda teklif çıkmaması; savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihâlenin acil olarak yapılmasının zorunlu olması gibi durumlarda uygulanan bir yöntemdir.

Plânlama: Belli bir andan daha ileriye doğru düşünülen, tasarlanan bir düşünce biçimidir. Olabilirlikleri, olasılıkları irdeleme, karşılaştırma faaliyeti, birey ve topluluklar ile çevre arasında düzenli ilişkiler kurulmasını sağlamaya yönelik çalışmaların toplamıdır.

R

Rachat: İdarenin imtiyaz sahibinin hiçbir kusuru olmasa dahi, hizmet ve kamu yararının gerektirmesi nedeniyle, sözleşmeyi tek yanlı feshettiğinde, imtiyaz sahibinin zararını tamamen gidermek zorunda olmasıdır.

Rekabet Kurumu: Rekabetin Korunması Hakkında Kanun hükümlerine göre kurulan, mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde oluşmasını ve gelişmesini sağlamak ve kendi kuruluş yasasının uygulanmasını gözetmekle kurulmuş, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve faaliyet konuları açısından düzenleyici ve denetleyici bir kamu kurumudur.

Re'sen İcra: İdarenin bazı durumlarda uygulayabildiği, kendiliğinden davranarak kamu düzenini tehdit eden eylemleri önlemek ve bozulanı geri getirmek yetkisidir.

Risk Sorumluluğu: İdarenin, hiçbir kusuru olmasa dahi, yürüttüğü riskli faaliyetler veya kullandığı tehlikeli araçlar nedeniyle ortaya çıkan zararlardan sorumlu olmasını öngören bir kusursuz sorumluluk türüdür.

Ruhsatiye: Özel sektör girişimcisinin, kamu düzenini, sağlığını e güvenliğini yakından ilgilendiren bir faaliyette bulunmak amacıyla ruhsat (izin) almak için idareye başvurduğu sırada alınan paraya ruhsatiye denir.

Ruhsat Yöntemi: Ruhsat, idarenin tek yanlı irade açıklamasıyla oluşturduğu bir idârî işlemdir. Toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikte olan bazı hizmetler, idareden alınan ruhsatlarla özel hukuk kişilerince yürütülür. Hizmetin yürütülme koşulları, ruhsat ile belirlenir.

Rücû Hakkı: Bir kimsenin, asıl borçlunun yerine alacaklısına ödediği şeyi asıl borçludan istemeye hakkı olmasıdır.

S

Sahipsiz Mallar: Sahipsiz mallar, doğrudan doğruya herkesin ortak yararlanmasına doğal nitelikleri gereği açık olan mallardır.

Sakat İşlemler: Hukuki değerini etkileyecek eksiklikleri bulunan işlemlere sakat işlemler denir.

Savunma Hakkı: Savunma, disiplin soruşturmasında memura anayasal bir hak olarak tanınmış-

tır (Anayasa, madde.129/2). Devlet Memurları Kanunu'nun 130. maddesinde de devlet memuru hakkında savunma alınmadan disiplin cezası verilemeyeceği ifade edilmektedir.

Sayıştay: Genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap işlemlerini kesin hükme bağlamak ve yasalarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli Anayasal kuruluştur.

Serbestlik İlkesi: Memur olmanın kişinin isteğine bağlı olması, hiç kimsenin isteği dışında memur olmaya zorlanamamasıdır.

Sınıflandırma: Devlet memurlarını görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır.

Siyasi Polis: Devletin milli güvenliğin korunması için giriştiği gizli polis faaliyetleridir.

Sosyal Devlet: Vatandaşların toplumsal hâlleriyle, refahlarıyla ilgilenen ve vatandaşlara asgarî bir yaşam düzeyi sağlamakla kendini görevli kılan devlettir.

Sözleşmeli Personel: Özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa gerek gösteren, geçici işlerde ve zorunlu durumlara özgü olmak üzere kullanılan kamu personelidir.

Suç: Cezai yaptırıma bağlanmış hukuka aykırılıklardır.

Ş

Şahsî Kusur: Kamu görevlisinin görevle ilişkisi olmayan veya dolaylı biçimde görevle ilişkisi olan kusurlarına kişisel kusur, hizmetten ayrılabilen kusur veya şahsi kusur denmektedir.

Şart İşlem: Bir kişi, nesne ya da olaya ilişkin olarak yapılan genel bir hukuksal durumdan bir diğer hukuksal duruma geçme, hukuksal bir durumun içinde bulunma veya ondan çıkma sonucunu doğuran işlemlerdir.

Şerefiye: Yerel yönetimlerin yerine getirdiği yol, köprü, park, yeşillendirme gibi bayındırlık kamu hizmetleri nedeniyle, taşınmaz mallarının değeri artan ya da arttığı varsayılan yerleşim sahiplerinden bu hizmetlerin bir bölümüne katılımlarını sağlamak amacıyla alınan paradır.

Şikâyet: Bir kişinin kendisine karşı yapılan işlem veya eylemlerden, tutum ve davranışlardan dolayı, yetkili makamlara sözle veya yazılı olarak yakınmayı içermektedir.

T

Tahakkuk: Tahakkuk, tarh edilen kamusal alacak miktarına ilişkin yetkili memurun icraî (yürütülebilir) kararını ifade eder.

Tâhkim: Tahkim, tarafların aralarındaki mevcut veya muhtemel bir uyuşmazlığın hakemlerce çözümlenmesi için yaptıkları bir anlaşmadır. Devlet tarafından denetlenen, kararları kesin hüküm oluşturan ve tıpkı mahkeme kararları gibi icra edilebilen özel bir yargı faaliyetidir.

Tahsis (Özgüleme): Devletin özel mülkiyetindeki bir malın, orta malı veya hizmet malı hâline getirilmesi ya da bir kamusal malın, bir kamusal mal kümesinden diğerine geçirilmesi işlemidir.

Takdir Yetkisi: Hukuk kurallarının idareye belli bir yönde hareket etmesi konusunda emir, yetki ve görev vermediği durumlarda, idarenin takdir yetkisinin olduğu kabul edilmektedir.

Taksir: Dikkatsizlik, tedbirsizlik, meslekte acemilik veya düzene, buyruklara ve talimata uymazlıktan doğan kusurlu olma durumudur.

Tam Yargı Davaları: Tam yargı davaları, İdârî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 2/b.maddesinde, idârî eylem veya işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan davalar olarak tanımlanmıştır.

Tam Yargı Davası: Tam yargı davası, medeni usûl hukukundaki edim davası niteliğinde bir davadır. Bu dava türü ile idare hukuku alanında ihlâl edilmiş bir hakkın yerine getirilmesi veya uğranılan zararın giderilmesi sağlanır.

Tarh: Vergi alacağının, ilgili vergi kanunlarında gösterilen matrah ve oranlar üzerinden vergi dairesi tarafından hesaplanarak, bu alacağı miktar itibariyle tespit eden idârî bir işlemdir.

Taşra Teşkilatı: Taşra teşkilatı, merkezi idarenin ülkenin her noktasını kapsayan örgütleridir.

Trampa: Bir hak veya bir malın başka bir hak veya mal ile değiştirilmesini amaçlayan sözleşmedir.

Trampa yoluyla Kamulaştırma: Malikin kabul etmesi hâlinde, kamulaştırılan taşınmaz malın bedeli yerine, idarenin kamu hizmetlerine tahsis edilmemiş olan taşınmaz mallarından, bu bedeli kısmen veya tamamen karşılayacak miktarının verilmesine "trampa yoluyla kamulaştırma" denilmektedir.

Tehlike İlkesi: Özel kanunlarda düzenlenen ve bazı davranış ve faaliyetlerin yalnızca varlığı veya yapılmalarının, başkaları için tehlike göstermesinden doğan kusursuz sorumluluk esasıdır.

Teminat: Teminat, bir borcun yerine getirilmemesi durumunda hak sahibinin uğrayacağı zararın karşılanması için verilen güvencelerdir.

Temyiz: İlk derece mahkemesinin kanuna aykırı karar vermesi, yetkili olmaması, yargılama yöntemine aykırı karar vermesi gibi durumlarda, kararın bozulması için yüksek dereceli mahkemeye başvurulması yöntemidir.

Tersine İşlem: Bir idârî işlemi yapmaya yetkili organ veya kamu görevlisi, eğer yasal bir düzenleme yoksa, kural olarak o işlemin tersini yapmaya da yetkilidir.

U-Ü

Usûlde Paralellik İlkesi: İdârî işlemin yapılması sırasında izlenen şekil ve usûl kurallarının o işlemin değiştirilmesi veya kaldırılması sırasında da izlenmesi ilkesidir.

Uyarma: Memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.

Uyuşmazlık Mahkemesi: Uyuşmazlık mahkemesi, adli, idârî ve askeri yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlemeye yetkili yüksek mahkemedir.

Uzlaşma Komisyonu: Kamulaştırılacak taşınmaz mal, kaynak veya irtifakın bedeli belirlendikten sonra idare, taşınmaz sahibiyle anlaşma, pazarlık veya trampa yoluyla bunları satın almak zorundadır. İdare bu isteğini malike bildirdikten sonra, malikle yapılacak pazarlığı yürütecek komisyona, uzlaşma komisyonu denilmektedir.

Ücret: Asli görevleri dışında ve buna ek olarak belli bir kadro işgal etmeden yerine getirilen bir görev karşılığında ödenen paradır.

Üniversite: Bilimsel özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip yüksek düzeyde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapan; fakülte, enstitü, yüksekokul ve benzeri kuruluş ve birimlerden oluşan bir yükseköğretim kurumudur.

V

Vergi: Vergi, kamu ihtiyaçlarını karşılamak için devletin ve yasaların verdiği yetki çerçevesinde devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, bireylerin malvarlığı üzerinden siyasal zorlama ile ve karşılıksız olarak mâlî güçlerine göre aldığı paydır.

Vesayet Makamları: Yerinden yönetim ilkesine göre kurulan kamu tüzel kişileri üzerinde vesayet denetim yetkilerini kullanan idârî makamlardır.

Virtüel Kamu Hizmetleri: Ortak gereksinimleri karşılamaya yönelik bir özel girişim faaliyeti kamusal mallar üzerinde yürütülüyorsa, bu faaliyet "virtüel kamu hizmeti" olarak kabul edilebilir ve kamu hizmetlerinin hukuki rejimine tabi olabilir.

Y

Yap-İşlet-Devret Yöntemi: Bir kamu hizmetiyle ilgili üretim, iletim ve dağıtım etkinliklerine ilişkin işletmelerin yerli veya yabancı özel hukuk özneleri tarafından kurulup işletilmesi ve belli bir süre sonra karşılıksız olarak söz konusu hizmete ilişkin işletmelerin herhangi bir karşılık ödenmeden idareye devredilmesi yöntemidir.

Yaptırım Niteliğinde Fesih: Sözleşmenin uygulanmasında karşı tarafın ağır kusurunun söz konusu olduğu durumlarda idare bir yaptırım olarak sözleşmeyi tek yanlı sona erdirebilir. Buna "yaptırım niteliğinde fesih" denmektedir.

Yararlanmanın Geçiciliği İlkesi: Özel yararlanmalarda geçicilik esastır. İzin ile yararlanmalarda, idarenin kamusal malının korunması amacıyla malı her zaman kendi kullanımına alabileceği; verdiği izni süresi sona erdiğinde yenilemeyebileceği ve izin süresi sona ermeden de kamu yararının gerektirdiği durumlarda izni geri alabileceği kabul edilmektedir.

Yerel Yönetimler (Mahalli İdareler): Yerinden yönetim sisteminin belli bir yöre itibariyle uygulanması sonucu ortaya çıkan yerel yönetimler, Anayasanın 127.maddesine göre, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tanımlanmaktadırlar.

Yerindelik Denetimi: İdarenin etkinliklerinin kamuya yararlı ve verimli olarak yürütülüp yürütülmediğinin denetlenmesidir. Yargı yerlerinin yerindelik denetimi yapmaları, Anayasa tarafından yasaklanmıştır.

Yerinden Yönetim Teşkilatı: Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinin merkez teşkilatına dahil olmayan idarelere verilmesine yerinden yönetim adı verilmektedir.

Yetkide Paralellik İlkesi: Kural olarak bir idârî işlemi yapmaya yetkili makamın o işlemi kaldırmaya veya değiştirmeye de yetkili olmasıdır.

Yetki Devri: Kanunun açıkça gösterdiği hâllerde bir makam veya görevlinin yetkisini bir başka makam veya görevliye devretmesidir.

Yetki Saptırması: İdârî işlemin öngörülen maksada aykırı olarak tesis edilmesi halinde ortaya çıkan hukuka aykırılık halidir.

Yıllık İzin: Devlet memurlarının yıllık izin süresi, hizmeti 1 yıldan on yıla kadar (On yıl dâhil) olanlar için yirmi gün, hizmeti on yıldan fazla olanlar için otuz gündür.

Yokluk: Hukuki işlemin maddi ve hukuki unsurlarının yokluğu halinde o işlemin hiç doğmamış sayılmasıdır.

Yolluk: Yurt içinde veya yurt dışında geçici olarak görevlendirilen veya görev yerleri değiştirilen memurlara yol ve taşınma giderlerini karşılamak üzere ödenen paradır.

Yönetmelik: Devlet teşkilatı içinde bulunan Devlet veya kamu tüzel kişiliğine sahip idarelerin kendi alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlayan veya kendi idarelerinin çalışma yöntemlerini düzenleyen hukuk kurallarıdır.

Z

Zamanaşımı: Devlet Memurları Kanunu disiplin cezalarında zamanaşımı süreleri öngörmüştür. 657 sayılı Kanunun 125.maddesinde sayılan fiil ve hallerin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren; uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay içinde disiplin soruşturmasına, memurluktan çıkarma cezasında altı ay içinde disiplin kovuşturmasına başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar.

Zarar: Bir kişinin malvarlığında meydana gelen iradesi dışındaki azalma veya onuruna, beden bütünlüğüne veya yakınlarına yapılan saldırılar nedeniyle duyulan bedensel ve ruhsal acı ve üzüntülerdir.

Zımnî Ret: İdarenin kendisine yapılan bir istemi, belli bir süre içinde cevaplamaması durumunda, istemi reddetmiş sayılmasıdır.

Zincirleme İşlem: İşlemin oluşması için açıklanan, birbirini izleyen ve tamamlayan idârî makam iradelerinin her biri ayrı bir işlem niteliği taşıyorsa, hangisinin önce, hangisinin sonra açıklandığı biçim ve yöntem açısından fark edilebiliyorsa, zincir işlem, zincirleme işlem veya dar anlamda birleşme işlemden söz edilir.

Zoralım (Müsadere): Zoralım (müsadere), yasalarda yazılı durumlarda, belirli malların mülkiyetinin veya bazı kazançların mahkeme kararıyla maliklerden ya da kazanç sahiplerinden alınarak kamusal bir kuruma verilmesi sonucunu doğuran ve güvenlik önlemi niteliğinde olan bir yöntemdir.

Zorlayıcı Nedenler: Önceden göz önüne alınmasına ve bunun sonucu olarak ortadan kaldırılmasına olanak bulunmayan ve dış bir etkiden ileri gelen olaydır.

Zorunlu Emeklilik: Yasaların öngördüğü emeklilik nedenlerinden bir tanesinin gerçekleşmesi durumunda kamu görevlilerinin emekliye sevk edilmesi işlemidir.